

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DES ATTRIBUTIONS
DU
POUVOIR LÉGISLATIF
EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 26 Avril 1901, à 9 h. 1/2

PAR

René CHONEZ

Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants : { M. ESTOUBLON, professeur.
 { M. GIDE, professeur.

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

Édouard DUCHEMIN

PARIS — 18, Rue Soufflot, 18 — PARIS

—
1901

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux théories émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DES ATTRIBUTIONS
DU
POUVOIR LÉGISLATIF
EN MATIÈRE BUDGÉTAIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 26 Avril 1901, à 9 h. 1/2



PAR

René CHONEZ

Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants : { *M. ESTOUBLON, professeur.*
 M. GIDE, professeur.

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

Edouard DUCHEMIN

PARIS — 18, Rue Soufflot, 18 — PARIS

—
1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MES PARENTS

INTRODUCTION

Du principe du vote de l'impôt par les représentants de la Nation.

Quand dans un pays, le principe de la souveraineté nationale est solidement établi, comme cela a lieu à l'heure actuelle dans la plupart des Etats civilisés, et que toutes les institutions en dérivent, il va de soi que la nation se réserve de consentir l'impôt par l'intermédiaire de ses représentants ; c'est même là sa prérogative la plus importante. Toutefois, cette notion des droits qui appartiennent aux membres d'une société, d'un Etat, pour tout ce qui regarde les dépenses publiques et les impôts, ne date pas des temps modernes. Elle n'a pas traversé cette longue période de notre ancienne France qui va jusqu'à la Révolution, comme une vérité demeurée dans l'ombre et qu'on aurait tout-à-coup entrevue sans y être préparé. Le droit budgétaire moderne n'a pas une origine aussi récente ;

l'œuvre de la Révolution n'a été que l'affirmation solennelle des idées pour le triomphe desquelles la nation avait lutté pendant les siècles précédents.

Tous les peuples ont de bonne heure aperçu l'importance et la légitimité du principe du vote de l'impôt, et à des époques où l'idée de la souveraineté nationale était loin d'être dégagée comme elle l'est de nos jours, ils ont déjà revendiqué la possession de ce droit. C'est ainsi que sous Louis XI, Philippes de Commines écrivait dans ses Mémoires : « Il n'y a ni roi, ni seigneur, en terre, qui ait pouvoir, outre son domaine, de mettre un denier sur ses sujets, sans octroi et consentement de ceux qui doivent payer, sinon par tyrannie et violence. » Après lui Bodin, et plus tard Fénelon, Rousseau, Montesquieu, en défendant la même idée n'ont fait que résumer l'opinion de la nation toute entière. Proclamée en maintes circonstances, reconnue par la royauté elle-même, cette maxime fondamentale domina constamment les esprits, bien que cependant elle ait trouvé rarement sa réalisation.

Au moyen-âge, sous le régime féodal, il n'y eut pas en réalité d'assemblées nationales. Les assemblées féodales ne se composaient que de grands vasseaux ; c'est eux qui promettaient le subside au roi et en assuraient ensuite le recouvrement, sans que le peuple fut consulté. C'est seulement lorsque l'organisation politique s'étant modifiée, apparut à côté du clergé et de la noblesse un troisième ordre dans l'Etat, que l'on trouve une représentation vraiment nationale. On convoqua les députés des villes,

comme on convoquait les barons et les dignitaires de l'Eglise, pour délibérer sur les nécessités publiques.

Les premiers Etats-Généraux qui s'occupèrent des questions fiscales furent ceux de 1314, sous le règne de Philippe le Bel. Le roi Jean eut également recours aux Etats-Généraux pour obtenir des subsides, que rendaient indispensables la guerre engagée à ce moment contre l'Angleterre ; mais ceux-ci en les lui octroyant, eurent soin de déclarer que c'était « par manière de don et pour un temps et qu'ils cesseraient du tout, s'il n'étaient renouvelés par leur consentement ». Cette clause fut agréée par le roi et rappelée formellement dans son ordonnance du 28 décembre 1355. Il est certain que les Etats-Généraux auraient eu une influence considérable sur la marche des affaires, s'ils avaient été réunis dans la suite d'une manière régulière. Mais cette condition est loin d'avoir été réalisée ; quand on dresse la liste des convocations qui furent faites, à part les règnes de Jean le Bon et de Charles VII, on ne trouve guère plus de 5 à 6 assemblées en moyenne par siècle, et encore sont-elles convoquées sans la moindre régularité. C'est assurément par ce côté, par ce défaut de régularité, que péchait la représentation ; il manquait aux Etats l'esprit de suite et c'est ce qui les rendit impuissants.

C'est en 1614 qu'ils furent réunis pour la dernière fois avant 1789. Pendant les cent cinquante ans qui s'écoulèrent depuis cette époque jusqu'à la Révolution, la Couronne se réserva tous droits en matière financière.

Sans doute, les Parlements essayèrent bien d'opposer un

frein à l'exercice du pouvoir absolu, mais en réalité leur rôle se borna à l'enregistrement des édits bursaux, et ils furent toujours impuissants à combattre l'autorité souveraine ; d'ailleurs n'étant pas nommés par le peuple, ils ne pouvaient former des corps représentatifs et n'avaient aucun droit à l'exercice du pouvoir législatif. C'est d'ailleurs ce dont s'avisa en 1787 le Parlement de Paris, et, dans la solennité d'un « lit de justice », le premier président du Parlement adressa ces paroles à Louis XVI : « Le principe constitutionnel de la monarchie française, est que les impositions soient consenties par ceux qui doivent les supporter. Si votre Parlement a cru, depuis plusieurs années, pouvoir répondre à Votre Majesté de l'obéissance des peuples en matière d'impôts, il a souvent plus consulté son zèle que son pouvoir. »

Les Etats-Généraux furent en effet convoqués en 1789 et la Révolution les suivit de près. Sans doute, elle fut faite pour bien des raisons à la fois, mais avant tout pour celle-là, que la nation voulut savoir ce qu'il était fait de sa fortune et pour le savoir, exigea qu'il y eût une assemblée, chargée tous les ans de voter l'impôt et d'en recevoir la justification. Les cahiers des baillages et des sénéchaussées en font foi, et lorsque l'Assemblée Nationale fut constituée, son premier soin fut d'affirmer avec énergie le droit pour la nation de voter l'impôt. L'art. 14 de la Déclaration des droits posa nettement le principe en ces termes : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité des contributions publi-

ques, de les consentir librement et d'en suivre l'emploi » et désormais, il ne cessera d'être proclamé par les diverses constitutions qui vont se succéder.

Mais, reconnaître à la nation le droit de consentir l'impôt, c'est seulement lui reconnaître une partie du droit qui lui appartient. En effet, ce qui justifie les impôts, ce qui fait leur raison d'être, ce sont les dépenses. Par conséquent, les représentants de la nation doivent avoir le droit de consentir toutes les dépenses publiques, comme ils ont celui de déterminer les voies et moyens qu'elles nécessitent ; à vrai dire, l'une de ces prérogatives est la conséquence de l'autre ; elles sont si intimement unies qu'on ne peut les séparer sans que le droit budgétaire disparaisse. Il semble qu'il n'y ait là nullement matière à discussion et que c'est formuler une vérité évidente. Il importe cependant d'insister sur ce point, parce que ce droit d'autoriser et de contrôler les dépenses, si légitime qu'il paraisse, est une conquête relativement récente. Proclamé en principe par les assemblées révolutionnaires qui ne surent pas l'exercer, il fut à nouveau contesté sous la Restauration et n'a été définitivement reconnu qu'au début du gouvernement de Juillet.

C'est dans la pratique suivie pendant des siècles, qu'il faut chercher l'explication de ce fait. Lorsque les anciens Etats-Généraux étaient convoqués, c'était uniquement pour la concession des subsides nécessaires au pouvoir royal. Voter les recettes, là se bornait leur rôle : suivre l'emploi qui en était fait, leur aurait paru excéder leur droit, le

consentement de l'impôt comportant nécessairement à leur sens la libre disposition de son produit. C'est au roi seul qu'il appartenait d'ordonner les dépenses et l'on s'en remettait sur ce point à sa haute sagesse. Aussi en 1789, les cahiers des baillages et sénéchaussées ne contiennent-ils que très rarement la revendication d'une prérogative de la légitimité de laquelle on pouvait douter. L'Assemblée Constituante n'en décréta pas moins cependant, que le droit de la Nation est de voter les dépenses ainsi que les subsides, mais, dépourvue de précédents, elle ne sut ni organiser les budgets, ni établir un contrôle régulier des dépenses publiques. Elle se borna à séparer les fonds d'Etat des fonds de la liste civile, faisant ainsi cesser la confusion qui régnait jusqu'alors entre les dépenses publiques et celles de la Couronne (1), mais, se contentant de vivre au jour le jour, elle ne sut pas dégager la notion du budget moderne ; c'est-à-dire qu'elle ne se préoccupa pas d'établir un tableau de prévision des dépenses et des recettes de l'Etat, pour la durée d'une année. Elle crut affirmer d'une manière absolue sa suprématie, en se réservant l'apurement des comptabilités, tandis qu'en réalité, elle se désintéressait entièrement de la plus essentielle de ses prérogatives financières (2). La Convention et le Directoire n'apportèrent aucun perfectionnement à l'œuvre de la Constituante. Enfin,

(1) Voir Stourm. — Le Budget, p. 42 et 43.

(2) Nous nous bornons ici à exposer sommairement l'œuvre financière de la Constituante, nous réservant de la reprendre plus en détail dans la seconde partie.

avec le Consulat et l'Empire, les principes mêmes et les textes de 89 furent méconnus. Aux droits de la Nation, Napoléon substituait sa volonté ; s'il ne put se débarrasser complètement du contrôle du pouvoir législatif, il s'arrangea du moins pour s'y soustraire le plus possible ; il devint en réalité le maître absolu de la fortune publique, comme de l'administration et de la politique de l'Etat. Le Corps législatif lui vota les budgets qu'il voulut, il les défit et les refit après le vote, il en décréta même sans les présenter aux suffrages, tout comme il décréta des impôts de sa propre autorité, sans rendre compte à personne. Avec un tel régime, la notion du droit budgétaire ne devait pas tarder à s'altérer. Aussi, lorsqu'au début de la Restauration, on voulut enfin déterminer la véritable portée de ce droit, il ne faut pas s'étonner, si trompés par la pratique traditionnelle, certains, partant d'une fausse conception de la souveraineté nationale, soutinrent que la libre disposition des fonds provenant de l'impôt devait appartenir exclusivement au roi.

Le comte Garnier, l'un des orateurs qui se firent les défenseurs de cette thèse favorable à la royauté, disait dans un rapport à la Chambre des pairs le 27 avril 1816 : « Vous remarquerez que si le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît avoir toujours été réservé au peuple, on ne retrouve nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner, de contrôler et de régler l'emploi des deniers. » Des esprits plus libéraux et plus clairvoyants combattirent cette théorie. Le baron Louis

notamment, disait aux députés de 1814 : « Votre fonction première sera de reconnaître l'étendue des besoins du budget de l'Etat et d'en fixer la somme. Votre attention se portera ensuite sur la détermination des moyens. » M. Roy, rapporteur du budget de 1817, établissait de son côté dans ses véritables limites, la portée du droit budgétaire : « Le droit de voter l'impôt est sans contredit la plus importante de vos attributions. Mais quelle est l'étendue de ce droit et dans quelles limites doit-il être restreint ? N'auriez-vous que le droit de voter ou de refuser l'impôt, sans avoir celui de vérifier, de fixer les dépenses et de surveiller l'emploi des deniers publics ?... Les impôts et les subsides ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables. La conséquence immédiate de ce principe, est que celui qui a le droit de voter l'impôt, a nécessairement le droit d'examiner si cet impôt est demandé pour les nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités. »

C'est cette dernière opinion, celle des défenseurs des droits de la nation qui triompha. Mais il ne suffisait pas de démontrer que la détermination de l'emploi des deniers appartenait naturellement au pouvoir législatif, il fallait encore faire œuvre de réglementation, de manière à assurer aux Chambres l'exercice de leur prérogative. C'est dans ce but que la loi de 1817 créa la spécialité par ministère. « La dépense de chaque ministre ne pourra dorénavant dépasser le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Ils ne pourront sous leur responsabilité dépenser au-delà de ce crédit ». Dix ans plus tard, l'ordonnance du 1^{er} septembre

1827 faisait un nouveau pas dans cette voie, en établissant le vote par sections, dans chaque ministère. Enfin, la loi du 29 janvier 1831 faisait descendre le vote parlementaire jusqu'au chapitre.

Ainsi se trouvaient définitivement sanctionnés les principes que la Révolution avait proclamés, et le Parlement était dès lors en pleine possession des droits que le pouvoir exécutif lui avait si longtemps enlevés. Une nouvelle tentative pour arracher au pouvoir législatif le droit de disposer des deniers publics, fut cependant encore faite en 1852 (1). Ce furent les mêmes revendications étayées des mêmes arguments ; mais le gouvernement impérial, pas plus que celui de la Restauration, ne réussit à se faire reconnaître le droit de disposer en maître absolu du produit de l'impôt ; malgré toutes les attaques, le principe resta debout et il semble qu'il soit désormais à l'épreuve du temps.

La conclusion qui se dégage donc de ce rapide aperçu historique, c'est qu'aujourd'hui la nation, c'est-à-dire le pouvoir législatif qui la représente, a non seulement le droit de voter l'impôt, mais aussi celui de contrôler l'emploi qui en est fait. C'est pour assurer l'exercice de ce double droit qu'est dressé chaque année le budget, état minutieux des recettes et des dépenses, qui contient dans des bornes étroites les pouvoirs des gouvernants. Nous allons essayer, dans l'étude qui suit, de tracer la limite

(1) Voir Discours de M. Bineau, prononcé au Sénat le 23 décembre 1852.

exacte des attributions qui appartiennent au Parlement en matière budgétaire.

Nous n'aurons pas à parler des diverses phases de la préparation du budget qui, dans tous les pays, est abandonnée au gouvernement. Ce rôle dévolu au pouvoir exécutif, se justifie d'ailleurs parfaitement parce que celui-ci peut seul véritablement bien le remplir ; étant au courant, par les rapports de ses agents, de tous les besoins qui se manifestent au jour le jour dans toute l'étendue du territoire, il est en effet à même de juger quelles sont les réformes nécessaires dans telle ou telle partie de l'administration et quelle est aussi la mesure des sacrifices qu'on peut imposer au pays. La compétence des membres du Parlement, sur ce point, ne saurait être aussi étendue, ceux-ci ne disposant pas des mêmes moyens d'information. Bien qu'en fait, comme nous le verrons, l'action du pouvoir législatif se fasse cependant sentir dans la préparation du budget, plus ou moins suivant la constitution de chaque pays ou les usages tacitement reconnus, sa mission essentielle se résume d'une part, dans le vote du projet de budget élaboré par le gouvernement, d'autre part, dans le contrôle exercé sur les ministres chargés de l'exécution du budget, pour s'assurer que les crédits accordés n'ont pas été dépassés et qu'ils ont bien été employés aux destinations que la loi leur avait fixées.

Dans notre première partie, « Le Vote du budget », nous étudierons donc successivement, l'organisation et le rôle de la Commission du budget, la discussion du projet en séance

publique, les pouvoirs respectifs de la Chambre et du Sénat, et le refus du budget. Dans notre seconde partie, le « Contrôle du budget », nous verrons quelles mesures ont été prises par le Parlement pour assurer le respect de ses votes et sanctionner solennellement les comptes qui lui sont rendus.

PREMIÈRE PARTIE

Le vote du Budget

PREMIÈRE PARTIE

Le vote du Budget

CHAPITRE PREMIER

De la Commission du Budget

Comme tous les projets de loi soumis à la Chambre, le projet de budget doit passer par les deux phases du travail parlementaire : le travail intérieur, œuvre des bureaux et des commissions et le travail en séance publique. Aussitôt donc que la loi de finances a été déposée par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre des députés, elle est immédiatement transmise à une commissions péciale, chargée d'en étudier les détails en vue de faciliter la discussion générale : c'est la commission du budget. Etant donné le rôle capital qui lui incombe, on comprend que sa composition présente une importance exceptionnelle. Doit-elle être nommée, comme toutes les autres commissions, dans

les bureaux ? Ou bien ne serait-il pas préférable que ses membres soient élus en séance publique ? C'est là une question qui a été agitée à différentes reprises ; il importe donc d'examiner les arguments qui ont été donnés en faveur de l'un ou l'autre système.

Les partisans de la nomination en séance publique et au scrutin de liste reprochent au système de la nomination dans les bureaux, deux inconvénients : Le premier, c'est de ne pas donner de garanties suffisantes à la représentation de la minorité (1). La minorité, font-ils remarquer, sera toujours exclue dans le cas de la nomination par les bureaux. Il n'est pas possible de lui faire sa part ; on ne peut pas désigner à l'avance les bureaux qui nommeront des commissaires de l'opposition. Cette part pouvant être trop large en la laissant à l'imprévu, on préférera ne pas la faire du tout et la minorité se trouvera ainsi presque toujours exclue d'une des commissions les plus importantes. L'autre inconvénient du système, c'est de laisser une trop large part aux caprices du hasard. En effet, les membres des bureaux de la Chambre étant désignés par le sort, tel bureau peut renfermer un nombre plus ou moins grand de députés versés dans les questions économiques et financières, tandis que tel autre n'en compte que peu ou point ; chaque bureau ayant un nombre restreint de commissaires à choi-

(1) Voir le rapport de M. Margaine sur une proposition tendant à prescrire la nomination de la commission du budget en séance publique, proposition repoussée par la Chambre dans la séance du 20 mars 1884.

sir, il en résulte que des individualités dont les lumières et les aptitudes spéciales seraient très utiles à la commission du budget, devront rester en dehors de cette commission, si le hasard les a placées dans un bureau où il y avait pléthore de candidats capables.

On peut répondre que si la nomination dans les bureaux n'est pas exempte de toute critique, la nomination en séance publique au scrutin de liste, présente aussi ses inconvénients. L'avantage qu'on fait particulièrement ressortir, c'est de permettre ce que le hasard de la formation des bureaux interdira le plus souvent, que la commission soit la réunion de toutes les capacités reconnues, et c'est aussi d'assurer dans une certaine mesure la représentation des minorités ; mais l'inconvénient, c'est d'empêcher tout examen préalable de la loi de finances. Le vote dans les bureaux étant précédé d'une discussion sur l'ensemble du budget, donnera aux députés l'occasion de connaître exactement le sentiment et l'appréciation de celui qui sera leur commissaire. Avec le scrutin de liste, rien de semblable ; on n'a d'autre garantie que l'aptitude plus ou moins reconnue et plus ou moins confirmée de tel ou tel candidat, mais aucune notion précise sur l'attitude qu'il se propose de prendre dans la commission dont il fera partie.

Ayant à se prononcer en faveur de l'un des deux systèmes, la Chambre a adopté pour la commission du budget, comme pour toutes les autres commissions parlementaires, la nomination dans les bureaux. Elle a toutefois voulu en 1887, donner satisfaction aux partisans de l'autre méthode,

en nommant cette année là, les membres de la commission au scrutin de liste, mais cet essai ne fut pas renouvelé depuis. En conséquence, chaque année, les bureaux de la Chambre ont à désigner chacun 3 commissaires, ce qui, à raison de 11 bureaux, porte à 33 le nombre des membres de la commission. Celle-ci une fois élue, choisit son président ; pour rendre les études plus sérieuses et plus rapides, elle se partage en plusieurs sous-commissions, puis elle désigne des rapporteurs spéciaux qui seront chargés de défendre devant l'Assemblée, pour chaque département ministériel, les conclusions de la commission et un rapporteur général qui a pour mandat de centraliser les décisions prises et d'établir d'après elles, la situation générale du budget.

Quelle que soit l'importance des délibérations de la commission du budget, le principe du caractère secret des séances est maintenu dans toute sa rigueur et, c'est en vain qu'on a jusqu'ici réclamé le droit pour chaque membre de la Chambre d'y assister. Le système suivi, a-t-on dit non sans raison, a pour conséquence nécessaire de soustraire à la discussion publique un grand nombre de questions qui sont étudiées, discutées et tranchées dans le huis clos de la commission, la Chambre conservant le droit d'évoquer ces questions devant elle, si elle en a le temps, mais se trouvant forcément amenée à s'en rapporter souvent pour la décision, aux propositions de sa commission. En 1892, un député déposait une proposition en faveur de la publicité des séances et citait à l'appui de sa demande l'exemple

de l'Autriche (1). Dans ce pays, en effet, on suit à peu près pour le vote du budget la méthode française, mais on a reconnu qu'une commission absolument close comme la nôtre, pouvait avoir des inconvénients dans une matière aussi grave que les finances et d'un intérêt aussi capital ; on a donc pris un moyen terme : on nomme une commission de 36 membres, mais ses séances sont publiques pour la Chambre entière. Cette solution permet ainsi de donner à tous les députés l'occasion et le moyen de s'instruire et empêche en même temps que la Commission des Finances ne prenne, grâce au secret dont elle entoure ses délibérations, une prédominance excessive aux dépens du Parlement tout entier.

A ce point de vue spécial de la publicité, le système anglais est certainement celui qui doit être préféré. En Angleterre, en effet, la loi de finances est discutée en « Comité », c'est-à-dire dans une séance où tous les membres de la Chambre des Communes peuvent assister, mais où n'assistent en réalité que ceux s'intéressant spécialement aux questions de finances. Le Comité constitue donc une sorte de commission du budget qui ne se compose pas de commissaires expressément désignés, mais se recrute librement par la réunion spontanée de capacités spéciales. Voici quelle est d'ailleurs la procédure suivie (2) : Une fois au moins par semaine, le président de la Chambre (*speaker*)

(1) Voir proposition de la Martinière du 29 mars 1892.

(2) V. de Franqueville : Le Gouvernement et le Parlement britanniques, t. III, ch. XLVII.

cède la place à un autre président, appelé le président des voies et moyens (*chairman of ways and méans*), qui est nommé au commencement de chaque législature. Ce changement constitue la Chambre plénière en Comité (*committee of the whole house*). Les séances en Comité ne se distinguent des séances ordinaires, que par l'objet et le ton de la discussion. Comme il s'agit principalement de chiffres et de détails, toutes les questions se traitent sous une forme moins oratoire et par conséquent plus pratique ; chacun peut reprendre la parole plusieurs fois sur le même point et le *chairman* lui-même, peut intervenir dans les débats. Comme les dépenses et les recettes sont discutées séparément, la Chambre se forme tantôt en *Committee of supply* tantôt en *Committee of ways and means* ; les bills sont mis en discussion article par article, puis soumis au vote. Après la clôture des débats, la séance ordinaire reprend son cours sous la présidence du *speaker*, et le *chairman* fait connaître par un rapport, les décisions qui ont été prises en Comité.

Cette manière de procéder a évidemment ce grand avantage, que tous les hommes compétents peuvent se faire entendre ; par cela même qu'ils sont compétents, ils savent formuler leurs observations en peu de mots et ne les faire porter que sur des points essentiels, en sorte qu'on arrive à une discussion utile et complète, sans tomber dans l'abus ou l'excès des développements. Mais ce système, qui peut convenir à un pays comme l'Angleterre, serait peut-être d'une application difficile en France, où les rôles respectifs

du Parlement et du ministère ne sont pas compris de la même façon. Chez nous, la Chambre intervient plus directement dans la conduite des affaires publiques et cette intervention est rendue plus facile, par l'existence d'une commission du budget.

La commission du budget constitue en effet une sorte de conseil des finances qui travaille avec le ministre, exerce sur lui une influence effective, descend dans tous les détails de l'administration et prend ainsi une part considérable au gouvernement. Il y a par suite un intérêt capital à ce qu'elle représente dans sa majorité, les tendances et l'esprit général de la Chambre, et il apparaît comme plus important d'y faire entrer les organes de la majorité parlementaire, que des spécialités purement financières.

En fait, on a souvent reproché à juste titre à la commission du budget, sa tendance à s'exagérer son rôle et à se donner des attributions trop considérables. Du droit de critiquer qui lui appartient en propre, elle se laisse aller par une pente insensible à la tentation de corriger ; loin de se borner à contrôler les propositions des ministres, elle retranche et ajoute, bouleversant complètement l'œuvre budgétaire élaborée par le gouvernement et souvent de ce travail, sort une œuvre nouvelle : « Parmi les vices de nos procédés parlementaires, dit M. Ch. Gomel dans l'Economiste Français (1), quelques-uns des plus graves sont à si-

(1) Voir l'Economiste Français du 14 juillet 1888, p. 43. « *Le rôle de la commission du budget*, par Ch. Gomel. — Voir également à la

gnaler dans la manière dont est voté le budget par la Chambre. Nul n'ignore comment les choses se passent. La Chambre est saisie du projet de budget dans les premiers mois de l'année et elle en confie l'examen à une commission nombreuse ; celle-ci délibère lentement, soulève à tort et à travers toutes sortes de questions, interroge et conseille les ministres, refait de fond en comble le projet de loi budgétaire. . . . Il importe de changer de méthode et pour cela il faut modifier les errements de la commission du budget. Elle exerce sur la marche des affaires de l'Etat, une influence trop prépondérante et qu'aucune loi ne lui attribue. Elle constitue à côté du ministère, une sorte de conseil de surveillance ; elle s'efforce de lui inspirer ses propres tendances et affaiblit l'autorité du pouvoir exécutif ».

Même critiques de la part de M. Léon Say, qui dénonce en ces termes les usurpations de la commission : « Les rapporteurs de la Chambre des députés, ralentissent l'action de l'administration en la détournant de ses devoirs naturels pour l'occuper tout entière à donner des explications, à fournir des notes, à dresser des tableaux. S'ils amassent tant de documents, ce n'est pas uniquement d'ailleurs pour les mettre en annexes à la fin de leur rapport. . . . Non, les rapporteurs d'aujourd'hui ne font des enquêtes si minutieuses que parce qu'ils se sont donné une tâche nouvelle.

date du 17 mars de la même année, un article de M. Leroy-Beaulieu « *L'Anarchie budgétaire. — De la nécessité de restreindre les pouvoirs financiers de la Chambre* ».

Ils ont à préparer le budget. Du contrôle, ils sont passés à l'action ; ils fournissent chacun à la commission, qui est le ministère des ministères, les moyens de construire un budget pour être soumis à la Chambre » (1).

Il est certain que l'équilibre, qui doit toujours exister dans une bonne administration politique, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, est trop souvent rompu en notre matière au détriment du premier. Sans doute, le Parlement seul a le droit d'engager les finances du pays, mais c'est se tromper sur la portée de cette prérogative, que de prétendre, à propos de la confection des lois de finances, lier pieds et mains au pouvoir exécutif. Le rôle de celui-ci ne se borne pas à leur exécution pure et simple, une fois établies ; il doit revendiquer tout naturellement une forte part dans le travail d'élaboration de ces lois. C'est donc une erreur, que d'enlever au gouvernement toute initiative, sous prétexte qu'elle doit être un empiètement sur la puissance législative ; il n'est ni raisonnable ni juste, d'en faire un exécuteur, sinon inconscient du moins trop peu libre, des volontés de la Chambre.

Cette influence excessive que peut acquérir la Commission du budget, serait encore augmentée si on la transformait, comme on l'a proposé à différentes reprises, en comité permanent chargé, pendant toute la législature, d'étudier les

(1) Voir *Revue des Deux Mondes*, n° du 15 janvier 1885 « *Le budget devant les Chambres Françaises* » par Léon Say.

questions relatives au budget (1). Les partisans de cette transformation, prétendent ainsi remédier au grave inconvénient du système actuel, que nous avons signalé : le manque de compétence d'un grand nombre de commissaires. Les membres d'une commission permanente, disent-ils, s'instruiront forcément beaucoup plus ; se cantonnant dans l'étude des mêmes affaires, ils ne tarderont pas à devenir autant de spécialistes consommés, et l'on obtiendra ce résultat jusqu'ici cherché en vain : la durée et l'esprit de suite dans l'élaboration des projets soumis au vote de la Chambre. Sans doute, qui dit commission permanente, dit duel permanent entre le cabinet et la représentation du pays, mais c'est un duel profitable aux intérêts de tous. Ce n'est pas un antagonisme qui doit se terminer par la victoire d'un des adversaires, c'est une lutte de labeur entre les pouvoirs législatif et exécutif, tous deux résolus à s'éclairer mutuellement et à travailler pour le bien public. Il convient cependant de ne pas faire grand état de ces arguments et, la Chambre s'est avec raison prononcée plusieurs fois, contre l'innovation qu'on lui proposait. Les précédents historiques sont là pour prouver, qu'on a tout lieu de craindre les abus de pouvoir auxquels se laissent aller les comités permanents ; on les a toujours vus, qu'ils eussent pour objet le salut public, la direction des armées ou toute autre bran-

(1) Voici les propositions de MM. Letellier et Georges Graux, de Lannessan et Henry Maret pendant la 5^e législature. Nouvelle proposition G. Graux du 12 juillet 1898.

che de l'administration, tenir les ministres en échec et empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif. Un comité permanent des finances, arriverait par la force des choses, à supplanter le ministre des finances et à gérer directement la fortune publique (1).

Dans un pays, les Etats-Unis, nous trouvons il est vrai, un exemple de comités permanents, c'est-à-dire nommés pour toute la durée du Congrès (2). Mais leur fonctionnement n'offre pas les dangers propres à cette institution, pour cette raison que la Constitution leur délègue régulièrement une part importante du pouvoir exécutif. Ici, à la différence de ce qui a lieu dans tous les autres Etats, c'est à la Chambre des représentants qu'est réservée la préparation du budget ; c'est elle seule qui a l'initiative budgétaire. « Toute loi d'impôt, dit la Constitution, doit prendre naissance dans la Chambre des représentants ». En conséquence, deux comités, celui des voies et moyens et celui des dépenses, sont chargés d'établir chaque année les différents bills dont l'ensemble forme l'analogue de notre budget. Sans doute, les ministres leur

(1) Si la commission du budget est temporaire en ce sens qu'elle n'est nommée que pour une année, il ne faudrait pas croire cependant que son rôle soit limité à l'examen préparatoire du budget. C'est à elle en effet que sont renvoyés en cours d'année les projets de loi portant demande de crédits additionnels et d'une manière générale tous ceux qui ont pour effet de modifier les recettes ou les dépenses de l'Etat.

(2) A la Chambre des représentants les membres des comités sont choisis par le président de la Chambre, au Sénat par l'Assemblée elle-même.

fournissent préalablement, les explications et les documents dont ils ont besoin ; ils sont aussi admis à formuler des propositions, soit par écrit soit de vive voix, mais là se borne leur intervention. Avec les données qui leur sont fournies, les comités financiers construisent à leur guise le budget, qui devient ainsi leur œuvre exclusive. Si le Secrétaire du Trésor, autrement dit le Ministre des finances, désire l'établissement d'une taxe nouvelle, il est obligé de se rendre au sein de la commission des voies et moyens pour la proposer et la faire adopter, mais, en aucun cas, il n'a le droit de saisir directement le Congrès. Ne pouvant faire connaître sa pensée que par l'intermédiaire du président de la commission, il se trouve par là même, dans un état de subordination effective vis-à-vis de celle-ci (1). Quelqu'opinion que l'on professe sur cette omnipotence financière du pouvoir législatif, elle est, on le voit, prévue par les lois constitutionnelles, et ce sont précisément, nous le répétons, ces attributions gouvernementales dont sont dotés les comités des Etats-Unis, qui rendent sans inconvénient la prérogative de la permanence qu'ils possèdent. On ne saurait donc tirer du fait de leur maintien dans ce pays des arguments en faveur de l'adoption de ce système en France.

Si nous ne pensons pas qu'il faille transformer la commission du budget en commission permanente, ce n'est pas

(1) Voir pour plus de détails sur le vote des lois de finances aux Etats-Unis, l'étude très complète de M. Georges Louis, parue dans le Bulletin de la Société de législation comparée d'avril 1877.

à dire toutefois que nous ne reconnaissons pas que d'utiles modifications pourraient être apportées dans son organisation et son fonctionnement.

A notre avis, il serait désirable qu'on emprunte à certaines législations étrangères, des dispositions plus favorables que les nôtres, pour la nomination et le mode de travail de la commission du budget. En particulier, quelques-uns des usages adoptés, sur le point spécial qui nous occupe, par le Reichstag allemand, pourraient avantageusement être introduits chez nous. C'est ainsi que le règlement de cette assemblée, permet à un bureau de choisir son commissaire dans un autre bureau, s'il ne se trouve pas parmi ses propres membres un député présentant la compétence voulue ; cela permet d'arriver à une meilleure composition de la commission. D'autre part, à notre méthode des délibérations secrètes, il serait préférable de substituer la méthode allemande, d'après laquelle les séances sont ouvertes à tous les députés, si le Reichstag n'en décide autrement. Sans s'exagérer l'importance de l'efficacité que pourraient avoir ces dispositions, si elles étaient adoptées par notre Chambre, il n'est pas téméraire d'espérer, qu'elles donneraient de bons résultats et remédieraient dans une certaine mesure aux défauts que nous avons signalés.

CHAPITRE II

De la discussion en séance publique

Lorsque la Commission du budget a terminé son travail et que les différents rapports rédigés par elle, ont été distribués à la Chambre, celle-ci peut commencer l'examen du budget. La loi budgétaire se discute suivant les mêmes formes que toutes les autres lois, à cette différence près qu'elle est exempte de droit de la seconde délibération, exemption qui s'explique suffisamment parce fait, qu'étant destinée à assurer les services publics, elle porte dans son essence même, le caractère de l'urgence ; en outre, le vote du budget n'intervenant généralement qu'à la fin de la session, après de longs débats, on ne pourrait s'exposer à les recommencer sans une énorme perte de temps.

Les délibérations débutent par la discussion générale, qui sert à l'exposition des plans budgétaires et à l'examen de la situation financière du pays ; c'est aussi l'occasion pour l'opposition, de faire ses critiques sur la politique du

gouvernement. Cette partie de la discussion est en effet, par sa généralité, plus compréhensible pour la masse du public, que les débats plus arides relatifs aux détails du budget ; aussi, est-ce dans la discussion générale, que chaque parti cherche le plus à faire montre de son zèle pour la défense des intérêts du pays, essayant ainsi d'attirer des sympathies nouvelles à la cause qu'il représente. Quand tous les orateurs inscrits pour parler pour ou contre le projet ont été entendus, la discussion générale est close et la discussion par article commence. Tous les articles du projet, à tour de rôle, sont présentés à la sanction de l'Assemblée. Les dépenses sont examinées et votées avant les recettes, c'est un principe constant. Il est justifié par la logique : avant d'exiger des impôts, il faut savoir ce que réclament les services publics. L'art. 30 de la loi du 16 septembre 1871, ayant décidé que le budget serait voté par chapitres, le Président met aux voix séparément chacun des chapitres du budget des dépenses et la spécialité s'établit exclusivement par chapitres. En ce qui concerne les recettes, le tableau des voies et moyens lui-même n'est pas soumis directement au vote de la Chambre. En effet, ce tableau ne contient que des évaluations de produits ; il n'est pas au pouvoir de la Chambre de décider par un vote que tel impôt rendra tant ; elle autorise seulement le Ministre des finances, à percevoir l'impôt et à le faire entrer dans le calcul des recettes. Quand tous les articles ont été discutés et votés, un vote final intervient sur l'ensemble de la loi.

A. — Jusqu'à ces derniers temps, en vertu du droit d'i-

initiative que les membres de la Chambre tiennent de la Constitution, chacun d'eux avait la faculté de demander à son gré au cours de la discussion, toute augmentation de dépenses ou toute diminution de recettes. C'était là, on le voit facilement, une prérogative susceptible d'entraîner les plus graves abus. Harcelé par ses électeurs, chaque député sacrifiant sans hésiter l'intérêt général à ses intérêts particuliers se trouvait amené à réclamer à chaque instant, soit des réductions d'impôts, soit des relèvements de crédits en faveur de sa circonscription. Des voix éloquents, se faisant l'écho des plaintes de telle ou telle catégorie de petits fonctionnaires, prétendus sacrifiés, réclamaient pour ceux-ci l'amélioration de leurs traitements ou l'attribution de pensions plus élevées. De tous côtés, ce n'étaient que plaidoyers faisant habilement appel à l'esprit de justice et de générosité de la Chambre et aboutissant à des propositions, dont l'adoption devait entraîner pour le budget de nouvelles charges. Il est bien évident, qu'après avoir subi de pareils assauts, l'équilibre budgétaire se trouvait fortement compromis ; l'œuvre élaborée par le ministre et la commission était à refaire.

Depuis longtemps, les voix les plus autorisées s'étaient efforcées de mettre en lumière les désordres résultant de l'immixtion de l'initiative parlementaire dans les questions financières. Déjà M. Léon Say^{*}, alors qu'il était ministre des finances, signalait à l'attention du parlement les dangers de ces demandes de crédits nouveaux ou d'augmenta-

tion des crédits déjà inscrits au budget (1), et on pourrait, en parcourant les débats parlementaires, relever chaque année quelques passages de rapports ou de discours où les orateurs reproduisent les mêmes critiques : « Ah ! messieurs, s'écriait M. Boulanger, rapporteur du budget au Sénat, l'initiative parlementaire, je n'en veux pas dire de mal ; nous savons ce qu'elle vaut puisque nous en jugeons les résultats : mais j'estime que si elle présente en matière financière quelque avantage, elle offre par contre de grands inconvénients (2). »

Chez les auteurs du droit constitutionnel comme chez les économistes, même unanimité pour déplorer les usages parlementaires : « Le développement de nos dépenses publiques, écrivait M. Leroy-Beaulieu dans l'*Economiste Français*, a en grande partie pour cause non pas des nécessités politiques ou sociales, mais de simples prodigalités. La Chambre a la main ouverte ; le public ne s'en aperçoit guère en temps ordinaire parce que les augmentations de crédit se font à la sourdine, elles ne se précipitent pas

(1) « Jusqu'à ce que nous ayons eu un gouvernement républicain et démocratique, les Chambres étaient chargées d'empêcher les ministres de dépenser trop d'argent. C'était même, pour ainsi dire, le but des Chambres.... Aujourd'hui il n'en est plus de même, les Chambres au lieu d'être un frein, sont devenues une excitation à la dépense. » (Discours prononcé à la Chambre des Députés le 27 juillet 1882. Léon Say, *Les finances de la France. Une année de discussion* p. 166 et s.).

(2) Discours de M. Boulanger, rapporteur général du budget à la séance du Sénat du 20 décembre 1888. *Annales du Sénat*, t. XXIII, p. 359.

toutes à la fois et avec cynisme... Il n'en est pas moins vrai que le mal est chronique, que notre situation financière, politique même, en est affaiblie et que le pays en souffre profondément (1). »

A ce mal dont personne ne niait les désastreux effets, que l'expérience et les années rendaient chaque jour plus visibles, il importait donc de chercher un remède. Après une trop longue apathie, la Chambre poussée par l'opinion publique, finit par s'émouvoir des dangers qu'on lui avait tant de fois signalés et reconnut enfin la nécessité d'une réforme.

En 1896, M. Boudenoot, député du Pas-de-Calais, déposait la proposition de loi suivante : « Aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge au budget, ne sera examinée que si elle est appuyée par le gouvernement (2). » Disons de suite, sans en discuter la valeur, qu'elle souleva aussitôt une objection tirée du point de vue constitutionnel. Sans doute, faisait-on remarquer, elle limitait bien l'initiative parlementaire, mais c'était en la soumettant en quelque sorte au contrôle du gouvernement. Aussi, tenant compte de l'observation qui lui était faite, son auteur la modifiait-il en 1898, se bornant à demander la fixation d'un délai pour la présentation des amendements ou des articles additionnels au budget, lorsqu'ils ont pour but « d'augmenter les crédits proposés par la commission du budget. »

(1) « *De la croissance comparée du budget français et du budget britannique.* » *Economiste Français* du 5 mars 1898.

(2) Séance de la Chambre des députés du 11 février 1896.

Aux termes de cette nouvelle proposition, ces amendements ne pouvaient plus être présentés après la clôture de la discussion générale (1).

Pas plus que la précédente, elle ne devait cependant aboutir et c'est seulement le 16 mars 1900, après une vive campagne menée dans le pays, que fut adopté, par la Chambre, le texte proposé par MM. Rouvier et Berthelot. Ce dernier avait tout d'abord demandé, qu'il ne devint désormais possible d'inscrire au budget une dépense nouvelle, que lorsqu'elle résulterait d'une loi antérieurement votée. Mais cette réforme, présentée à titre d'article additionnel à la loi de finances, se heurtait à une difficulté de procédure : si plus tard la Chambre, trouvant dangereuse l'expérience faite de cette disposition, préférait revenir à une méthode de travail différente, elle ne le pourrait faire qu'avec l'assentiment du Sénat ; l'indépendance respective des deux Chambres pourrait s'en trouver atteinte. C'est alors, qu'afin d'éviter cet obstacle, l'idée fut reprise par M. Rouvier et par M. Berthelot lui-même, sous forme de modification au règlement intérieur de la Chambre. Elle ralliait ainsi la majorité, et le droit d'amendement en matière d'augmentation de dépenses se trouvait sinon supprimé en fait, du moins organisé dans les termes suivants :

Art. 51 du Règlement (dernier paragraphe) : « *En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel ne peut être déposé, après les 3 séances qui*

(1) Séance de la Ch. des Députés du 23 juin 1898.

suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé ».

Art. 51 bis : « *Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur extinction faite en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être déposée sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget ».*

Ces articles, comme on voit, ne concernent pas les réductions de recettes ; la prohibition ne vise que les dépenses et encore ne s'applique-t-elle presque exclusivement, qu'aux augmentations afférentes au personnel. Sans doute on peut déjà beaucoup attendre de cette nouvelle réglementation, et sans trop s'illusionner sur ses effets, il est certain qu'elle constitue un progrès sensible sur le passé, en affirmant la volonté du Parlement de maintenir l'équilibre budgétaire. On doit toutefois, à notre avis, regretter que la Chambre se soit contentée de demi-mesures et n'ait pas pris le parti plus énergique de couper une fois pour toutes le mal dans sa racine, en supprimant totalement l'initiative parlementaire en matière financière, par une modification apportée au texte trop général de la Constitution.

Sans nier la nécessité et la légitimité du droit d'initiative parlementaire, on peut en effet se demander si théoriquement, il présente encore la même légitimité lorsqu'ils s'exerce en matière budgétaire. A ne considérer tout d'abord, que le budget des recettes, c'est-à-dire les lois d'impôts, il semble bien qu'on ne puisse mettre en doute ici la supé-

riorité de l'initiative gouvernementale, tant pour leur élaboration que pour les réformes à y apporter. Celles-ci particulièrement, exigent une multiplicité de prévisions, d'évaluations et de combinaisons, qui supposent l'étude la plus minutieuse ; cette étude sera toujours difficile pour l'administration des finances elle-même, malgré les ressources d'informations dont elle dispose, n'est-elle pas alors tout à fait au dessus des forces de l'initiative individuelle ? En ce qui concerne les lois de dépenses, d'ouverture de crédits, l'initiative parlementaire se justifie encore bien moins ; si d'une manière générale, elle apparaît comme une garantie nécessaire contre le mauvais vouloir possible ou l'inertie du gouvernement, il n'en est plus de même ici. C'est le gouvernement qui a la charge de l'administration et on ne saurait craindre qu'il ne réclame pas les crédits nécessaires pour assurer le fonctionnement des divers services ; ce qui a toujours paru redoutable au contraire, c'est qu'il ne réclamât plus qu'il n'était indispensable.

Ces considérations nous portent donc à nous ranger à l'opinion de M. Leroy-Beaulieu, qui, dans son traité de la Science des finances, se montre résolument partisan d'une modification aux lois constitutionnelles : « Le droit de proposer des augmentations de crédits, dit-il, devrait être absolument enlevé à l'initiative parlementaire ; ce droit est exorbitant et de nature à troubler l'administration. Le pouvoir exécutif seul est bien placé pour voir ce qui est utile et possible dans la situation du pays. » Cette suppression d'ailleurs ne serait pas comme on l'a prétendu, contraire au principe de la

souveraineté nationale, puisqu'elle laisserait intact le droit, qui ne peut être retiré aux Chambres, d'approuver ou de rejeter les propositions du gouvernement ; elles resteraient donc souveraines.

C'est cependant parce que les Chambres voient là une atteinte portée au régime parlementaire, qu'elles ont jusqu'alors refusé de donner leur adhésion sur ce point. Une première tentative, faite par M. Léon Say en 1877 au lendemain du vote des lois constitutionnelles, reçut le plus mauvais accueil. Plus tard, en 1881, M. Gambetta dans son premier projet de révision, proposait en limitant les pouvoirs financiers du Sénat, de limiter aussi ceux de la Chambre, en lui enlevant l'initiative des demandes d'ouverture de crédits. Il dut se résoudre à effacer cette seconde partie du projet, sur les observations de ses collègues du Conseil des Ministres, persuadés qu'il ne réussirait pas à la faire aboutir. Il ne semble pas malheureusement que le sentiment des Chambres ait beaucoup varié depuis lors. Puissent-elles ne pas constater bientôt, l'insuffisance de la réglementation partielle à laquelle elles se sont bornées.

Il serait à désirer que la France suive sur la question qui nous occupe, l'exemple de certains pays étrangers.

En Angleterre, si l'initiative parlementaire n'est pas complètement supprimée en matière financière, elle y est restreinte à son minimum d'exercice, par des réglemens qui consacrent formellement la prépondérance de l'initiative gouvernementale. C'est là un fait remarquable, que la Chambre des Communes, si jalouse de ses prérogatives et

par ailleurs toute puissante, ait donné cependant cette preuve de sagesse, de limiter sur ce point ses pouvoirs au lieu de chercher à les étendre. Consciente de la responsabilité ministérielle, elle s'est dessaisie au profit de la Couronne des droits qui lui appartenaient et elle a décidé de réserver exclusivement au gouvernement les demandes de crédits : « La Chambre, disent les « Standing Orders » des Communes, n'admettra aucune proposition, tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics, et ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur le revenu de l'Etat, soit sur les fonds consolidés, soit sur les fonds constitués en dotation, soit sur les fonds préparés par le parlement, en dehors des demandes formulées par la Couronne (1). » En ce qui con-

(1) *Ordre du jour du 20 mars 1866.* — Cet ordre du jour ne fait que préciser les termes de celui qui avait été adopté par la Chambre des Communes dès 1706 et qui était ainsi conçu : « Cette Chambre ne recevra aucune pétition pour aucune somme relative aux services publics, on n'examinera aucune motion tendant à voter un subside ou une charge sur les revenus publics, payable au moyen des fonds consolidés ou sur les sommes à fournir par le Parlement, autrement que sur la recommandation de la Couronne. »

Cette règle de 1706 comportait toutefois une exception. La Chambre, jalouse de la suprématie du pouvoir civil sur le pouvoir militaire et toujours soupçonneuse envers le pouvoir exécutif au point de vue des abus possibles de la force, s'était réservée le droit de fixer elle-même les crédits destinés à la milice non enrégimentée. Un comité spécial les déterminait, communiquait sa résolution au comité des dépenses et alors seulement la Couronne présentait sa demande. On reconnut à la longue les inconvénients d'un tel système, qui dispersait les dépenses militaires en confondant les responsabilités, et

cerne les bills de recette, il n'y a pas de règlement qui en interdise la proposition aux députés, mais, par suite d'une pratique constante, l'initiative a été laissée là encore aux ministres. Le droit d'amendement ne peut s'exercer en matière de dépenses que pour proposer une diminution des subsides réclamés ; en matière de recettes, l'exercice du droit reste entier, seulement, si nous devons en croire M. de Franqueville, pour qui examinerait ce qui s'est passé depuis un demi-siècle, le nombre des cas dans lesquels les propositions financières du gouvernement ont été modifiées est si peu considérable, qu'on pourrait facilement les compter.

En réalité, la législation financière anglaise est toute dans cette formule d'un premier lord de la Trésorerie : « Le rôle du gouvernement consiste à proposer, celui du parlement à accorder. » Sans l'assentiment du Parlement, le cabinet ne peut ni lever un impôt ni faire une dépense, mais à l'inverse, le Parlement ne peut voter ni un impôt ni une dépense sans une proposition préalable du Cabinet. L'histoire parlementaire du pays, offre des exemples frappants de la rigidité que les Anglais ont apporté dans l'application du principe que nous venons d'exposer : En 1857, la Reine avait demandé par message une pension de 1000 livres sterling, comme récompense des services rendus au pays par le général

le 9 février 1863, spontanément, la Chambre décida que les ministres de la Couronne agiraient seuls désormais, en cette matière comme ne toute autre, sous leur entière responsabilité.

Havelock ; un membre de la Chambre des communes, ayant proposé la réversibilité de cette pension sur le fils du titulaire, le président lui refusa la parole déclarant qu'il ne pouvait autoriser la discussion d'un tel amendement. — Plus récemment, le 27 mars 1886, pendant l'examen du budget, un député ayant déposé une motion ne comportant aucun crédit, aucune dépense, mais affirmant en principe « la nécessité et l'urgence d'une augmentation de crédits pour l'entretien des volontaires, afin d'obtenir de cette institution tous les services qu'elle peut rendre et d'en assurer le développement », le premier ministre, M. Gladstone déclara cette motion irrégulière et la fit écarter d'emblée : « Le rôle constitutionnel de la Chambre, disait-il à ce propos, n'est pas d'augmenter les dépenses mais au contraire de les réduire. C'est au pouvoir exécutif qu'il appartient d'examiner et de déterminer les propositions nécessaires pour les dépenses militaires, comme pour toutes les autres dépenses ; c'est au Parlement que le droit est réservé d'accepter, de rejeter ou d'amender ces propositions, mais la Constitution ne lui permet pas d'affecter à la défense du pays, des sommes plus considérables que celles demandées par les ministres. » C'est assurément à cette sage organisation, si éloquemment rappelée par M. Gladstone, à ce départ rationnel entre les attributions du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, que l'Angleterre doit en grande partie sa prospérité financière (1).

(1) Le principe consacré par la Chambre des communes en 1686 se

Nous trouvons également en Europe, deux autres pays qui ont su restreindre l'initiative parlementaire, en matière de lois de finances. D'après la Constitution hellénique, l'initiative appartient concurremment au roi et à la Chambre, mais l'art. 24 stipule : « qu'aucune disposition relative à l'augmentation des dépenses publiques pour l'établissement de traitements ou de pensions, ou en général pour un intérêt personnel, ne peut émaner de l'initiative de la Chambre. » Sage mesure, qui a le grand avantage d'écarter toutes les demandes de crédits destinés à satisfaire une clientèle électorale toujours plus exigeante. Mais, c'est dans le royaume de Wurtemberg, que l'initiative parlementaire subit la plus importante restriction. La loi constitutionnelle du 23 juin 1874, qui est venue modifier la Charte du 25 septembre 1819, déclare : « que les projets de loi relatifs à la création d'un impôt, à l'adoption d'un emprunt, à la

trouve également inscrit en toutes lettres dans la Constitution même des principales colonies de la Grande Bretagne. Ainsi, dans la Constitution de l'Amérique anglaise du Nord, décrétée le 29 mars 1867, il existe un art. 54, ainsi conçu : « Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill, pour l'affectation d'une partie quelconque du revenu public ou d'aucune taxe ou impôt à un objet qui n'aura pas été préalablement recommandé par un message du gouverneur général, durant la session. » Même interdiction formulée expressément dans l'art. 59 de la Constitution de Victoria du 23 novembre 1855 : « L'Assemblée n'aura pas le droit de proposer ou de formuler un vote, une résolution ou un bill, ayant pour objet l'appropriation d'une partie du fonds consolidé de revenu, ou de tous autres droits, rentes, contributions, profits et impôts, si elle n'a pas été auparavant recommandée par un message. »

fixation du budget ou à des dépenses non prévues au budget, ne peuvent émaner que de l'initiative du roi seul. Aucun article de dépenses ne peut être élevé au delà de l'évaluation faite par le gouvernement. »

Espérons que, revenant à une conception plus juste de son rôle, notre Parlement adoptera un jour des dispositions analogues. Si, comme nous l'avons constaté, les récentes modifications que la Chambre a apportées à son règlement, prouvent sa ferme volonté de chercher des garanties contre ses propres entraînements et suivant les fortes paroles de M. Jules Roche « de régler l'usage des forces », ce ne doit être là selon nous, qu'un premier pas vers une autre solution qui s'impose et qu'on n'a déjà que trop retardée.

B. — Il est une autre tentation dangereuse à laquelle le Parlement ne résiste que difficilement quand il vote le budget et que vise la prohibition de l'art. 51 bis cité plus haut : nous voulons parler de la législation par voie budgétaire. Elle peut se produire en matière de recettes, quand les Chambres inscrivent dans la loi, des dispositions tendant à apporter à l'organisation antérieure des modifications, qui à leur sens, grossiront les revenus ; mais elle se produit surtout quand, sous prétexte d'économies, les Chambres suppriment des services dont le fonctionnement est prévu par des lois existantes. Le mauvais de ces suppressions, c'est qu'elles s'opèrent par le refus du crédit nécessaire à la mise en vigueur de la loi, sans qu'il soit statué sur l'existence de la loi elle-même.

Il faut remarquer que les suppressions de services résultant de diminutions de crédits, sont une des conséquences du principe de la spécialité budgétaire (1). Quand les dépenses étaient votées par ministère ou par section de ministère, les crédits ouverts ainsi en bloc s'appliquaient à de nombreux services et une diminution dans le montant de ces crédits pouvait se répartir sur tous les services auxquels ils pourvoyaient et n'aboutir à la suppression d'aucuns de ceux-ci. Aujourd'hui que chaque service fait l'objet d'un chapitre et d'un crédit distincts, une diminution égale, si elle porte sur un seul chapitre, aboutit à supprimer le service auquel ce chapitre s'applique. La législation par voie budgétaire est donc une chose mauvaise, puisque chaque année elle peut remettre en question toute notre organisation administrative et sociale et créer par là un état perpétuel d'incertitude, certainement nuisible à la marche des services. Le rôle de la loi du budget est d'accommoder les ressources financières aux lois existantes et non de bouleverser celles-ci. Les suppressions budgétaires ont d'ailleurs encore cet autre inconvénient, qu'elles négligent les côtés

(1) « Un des dangers de la spécialité, c'est qu'elle peut fournir à une Chambre peu scrupuleuse le moyen de légiférer par voie budgétaire. Un service a été institué par la loi : en supprimant du budget la dotation qui lui est indispensable, on le supprime du même coup. Le consentement des deux Chambres serait nécessaire pour abolir la loi qui l'a créé ; le refus d'une seule peut suffire pour retrancher le crédit. L'abrogation d'une loi suppose une discussion, le refus d'un crédit peut résulter d'un vote sans phrases ». (Dubois de l'Etang, article « Budget » du Dictionnaire d'Economie politique).

politiques, moraux, sociaux des lois qu'elles abrogent, pour ne s'occuper que de leur côté financier.

C'est là cependant une pratique dont nos Assemblées ont usé et même abusé depuis longtemps. Ainsi, depuis des années, le parti radical porte invariablement à la tribune dans la discussion du budget, la suppression des dépenses des cultes et de l'Ambassade française au Vatican : c'est la question même de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Chaque fois la Chambre perd sur ce sujet un temps précieux et d'autant plus inutilement, que la suppression du crédit alloué, même si elle devait être un jour votée, ne résoudrait rien. La question des trésoriers-payeurs généraux a été tranchée par voie budgétaire, et de même, on a proposé de rayer le crédit des sous-préfectures, comme s'il était possible de modifier ainsi d'un trait de plume tout le système de notre administration départementale (1). On a été jusqu'à proposer par ce moyen détourné de suppri-

(1) Il y a cependant une loi organique à laquelle il est impossible de porter atteinte par voie budgétaire, c'est la loi des cadres du 14 mars 1875. L'importance de la composition des unités de l'armée a paru telle au législateur, qu'il a cru devoir prendre des précautions contre de semblables velléités du Parlement. Le paragraphe 2 de l'art. 5 de cette loi est ainsi conçu : « Le nombre et la composition des cadres sur le pied de paix et sur le pied de guerre, ainsi que l'effectif normal en simples soldats que ces cadres doivent contenir sur le pied de paix, sont fixés par la présente loi... L'effectif normal du pied de paix représente le chiffre au dessous duquel la moyenne annuelle de l'effectif entretenu sous les drapeaux ne peut être abaissée ; il sert de base aux évaluations budgétaires et ne peut être modifié que par une loi spéciale indépendante des lois de finances ».

mer indirectement le Sénat en refusant le crédit nécessaire pour l'indemnité parlementaire des Sénateurs (1). Cette manière de procéder, outre les inconvénients qu'elle présente, est-elle d'ailleurs fondée en droit ? On peut en douter. Comme le fait remarquer M. Esmein dans ses « *Éléments de Droit Constitutionnel* », la loi du budget est de sa nature temporaire, annuelle ; comment dès lors, puisque l'ensemble de ses dispositions ne dureront qu'un an, certaines dispositions de la loi de finances pourraient-elles se détacher des autres pour prendre une valeur indéfinie (2) ?

On a proposé comme remède aux dangers de la législation par voie budgétaire, d'apporter une modification à l'application du principe de l'annualité du budget. Ce principe, a-t-on dit, n'exige pas qu'on applique d'une manière absolue la règle de l'annualité à toutes les dépenses. Il y en a beaucoup qui, à raison même de la permanence des services auxquels elles s'appliquent, sont obligatoires. Pour-

(1) Discours de M. Jaurès à la Chambre des députés, séance du 14 mars 1895 (*Journal officiel* du 15. Débats parlementaires, Chambre, p. 912).

(2) La France n'est pas le seul pays où soit usitée cette pratique de l'introduction de dispositions législatives dans la loi de finances. Si elle est inconnue en Angleterre, elle est par contre d'un usage fréquent aux Etats-Unis. C'est en effet un moyen employé par la Chambre des représentants pour empêcher le Président de la République d'user du droit de veto que la Constitution lui accorde. En intercalant dans le « bill d'appropriation » qui est soumis à sa sanction une réforme législative qu'elle craindrait de voir repousser, elle espère que celui-ci n'hésitera pas à l'accepter plutôt que de refuser en bloc le budget. Comme nous le verrons au chapitre suivant, elle a usé également plusieurs fois de cette tactique vis-à-vis du Sénat.

quoi alors soumettre périodiquement cette partie du budget à une discussion qui ne peut aboutir à rien de pratique ? Ne serait-il pas préférable de la considérer comme invariablement réglée et de la placer ainsi en dehors des éventualités et des polémiques de la discussion générale ?

Nous nous rangeons absolument à cette opinion. On devrait établir dans le budget des dépenses, deux grandes catégories distinctes : d'un côté *les dépenses obligatoires* et de l'autre, *les dépenses purement facultatives*. Parmi les dépenses obligatoires elles-mêmes, une différence serait faite entre celles dont le chiffre se trouve déterminé d'une manière précise et fixe par la loi qui les autorise et celles dont au contraire le chiffre demeure toujours, en raison de leur nature, forcément incertain et variable.

La première de ces deux catégories de dépenses obligatoires comprendrait les crédits affectés d'une part, au service des arrérages de tout ce qui compose la dette publique et d'autre part, au paiement de tous les agents des grands services publics (ministres des cultes, magistrats, militaires, fonctionnaires de tout ordre et de tout degré), dont les traitements sont fixés par les lois qui ont organisé chacun de ces grands services. Elles ne devraient figurer que pour ordre dans le budget, leur paiement d'une part, ne pouvant être refusé ni même suspendu ou différé sous aucun prétexte et d'autre part leur montant ne pouvant être modifié qu'au moyen d'une révision partielle des lois qui ont souverainement fixé, soit le taux des rentes sur l'Etat et des

pensions par lui servies, soit le chiffre du traitement respectif des divers agents des services publics.

Seraient au contraire rangées dans la seconde catégorie, toutes les autres dépenses obligatoires en principe, mais dont le quantum varie nécessairement suivant les besoins et les circonstances : telles sont notamment les dépenses qui concernent l'alimentation, les fournitures de toute sorte et le matériel des armées de terre et de mer, l'entretien des voies de communication, celui des immeubles affectés à des services publics... etc... Le chiffre proposé pour chacune de ces dépenses par le gouvernement dans chaque budget annuel doit pouvoir être modifié, augmenté ou diminué, par les votes concordants de la Chambre des députés et du Sénat. Seulement, dans le cas de désaccord entre les deux Chambres, comme aussi dans celui où les Chambres refuseraient de voter certains des crédits affectés à des dépenses de cette sorte, on déciderait que ces crédits seraient remplacés de plein droit par l'inscription d'office au budget, des sommes figurant à ce titre dans le budget précédent sanctionné par le double vote du Parlement.

La permanence et la périodicité, voilà donc le caractère distinctif et essentiel des dépenses qu'il conviendrait de classer parmi *les dépenses obligatoires*. Toutes ont pour but unique d'assurer le fonctionnement régulier des grands services publics, toutes dès lors, se traduisent forcément en des crédits qui se reproduisent annuellement dans chaque budget et à l'égard desquels il est juste et rationnel que pour les uns, les Assemblées législatives n'aient à exercer

qu'un simple droit de contrôle et que, pour les autres, il leur soit interdit de les supprimer ou modifier arbitrairement.

Toutes les autres dépenses sont *des dépenses facultatives*, que le Parlement, sur les propositions qui lui sont faites, soit dans le projet de budget, soit sous une autre forme et à un autre moment, doit demeurer libre de maintenir, d'augmenter, de diminuer et même de rejeter complètement, comme il le juge convenable.

Les avantages de l'introduction dans notre système budgétaire de ce mode de division des dépenses, seraient, croyons-nous, considérables. Toutes les dépenses nécessaires, essentielles, se trouvant soustraites à la discussion annuelle, on ne verrait plus les assemblées s'opposer au gré de leurs caprices ou de leurs passions à l'exécution normale de lois régulièrement votées et toujours en vigueur, bouleverser par suite le fonctionnement de tous ces grands services publics dont l'ensemble constitue l'organisation indispensable de tout Etat moderne. En outre, le travail des Chambres se trouverait d'autant allégé ; au lieu de perdre un temps précieux en des discussions stériles sur des crédits dont la nécessité s'impose, pour aboutir finalement à leur inscription, elles pourraient l'employer plus utilement à l'examen des dépenses nouvelles. C'est ce que le duc de Broglie, un des partisans du système que nous venons d'exposer, met très justement en lumière (1) : « Si

(1) Le Duc de Broglie. — *Vues sur le gouvernement de la France*.

dit-il, on proposait à l'ouverture de la session deux budgets distincts : un *budget pour ordre* où seraient reproduites d'année en année les *dépenses nécessaires*, les dépenses réglées par des *lois permanentes* ; un *budget réel* où seraient proposées les *dépenses mobiles, variables*, annuelles par nature ou par destination, non seulement on abrégèrait de moitié le travail des commissions et les discussions de l'Assemblée, non seulement on affermirait le crédit public et la confiance générale en imprimant à tous les services essentiels un degré de stabilité, à tous les serviteurs utiles un degré de sécurité inconnus jusqu'ici, non seulement on réduirait d'autant cette omnipotence financière de la Chambre des représentants, qui n'est qu'un abus inévitable ; mais on rendrait le vrai débat sur les vraies questions, plus approfondi, plus réel, plus efficace, au grand avantage de tous les intérêts légitimes et sans dommages même pour la Chambre des représentants, qui y gagnerait en considération plus qu'elle n'y perdrait en pouvoir. »

On a essayé en France à deux reprises, sous la Révolution et la Restauration, de faire adopter un système de double budget. Dans la séance de l'Assemblée Nationale, du 7 octobre 1789, le duc de Mortemart faisait remarquer qu'il existe deux sortes d'impôts ; le premier destiné à l'acquittement de la dette publique, le second destiné aux besoins journaliers de l'administration : « L'impôt de la première espèce, disait-il, ne peut pas être suspendu ou renouvelé tous les ans, il doit durer toujours. » — Mirabeau de son côté vint soutenir la rédaction suivante : « Aucun impôt ne

sera accordé pour plus d'un an, à l'exception de ceux qui seront affectés à la liste civile du roi et au paiement successif des intérêts et du capital de la dette nationale », et il justifiait sa proposition en déclarant que, limiter à un an la durée des impôts sur lesquels doit être assurée la dette publique, c'est donner au corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en banqueroute. Mais il parut à l'Assemblée qu'il pouvait y avoir là un danger pour l'avenir des libertés publiques si récemment conquises et, après discussion, sa thèse ne fut pas adoptée.

Une nouvelle tentative pour l'affectation aux dépenses de la dette de revenus déterminés, fut faite sous la Restauration par le comte Corvetto : « Je propose, disait-il à la Chambre des députés, dans la séance du 14 novembre 1816, 1° D'affecter un fonds spécial, sous le titre de fonds consolidé, au service des intérêts de la dette perpétuelle et à l'amortissement successif du capital ; 2° De faire verser directement ce fonds à la Banque de France qui serait chargée désormais d'acquitter ces dépenses. » Ce système fut appliqué dans la loi de finances du 25 mars 1817 (1), mais ne dura que quelques années.

(1) Voici les articles de la loi qui consacraient la réforme :

Art 139. — « Les produits nets de l'enregistrement, du timbre et du domaine et ceux des administrations des Postes et de la Loterie sont affectés au paiement des intérêts de la dette perpétuelle et au service de la Caisse d'amortissement. La portion attribuée à cette caisse dans lesdits produits est fixée à la somme de 40 millions. »

Art. 140. — « Le ministre des finances est autorisé à traiter soit avec la Banque de France, soit avec la Caisse des dépôts et consi-

Le but de ces différentes propositions était on le voit identique : rassurer les créanciers de l'Etat en leur donnant le plus de garanties possibles. C'est en s'inspirant d'idées plus générales, qu'en 1827 Benjamin Constant et Laffitte proposèrent comme moyen d'arrêter la progression continue des dépenses, de diviser à l'avenir le budget en deux parties. L'une sous le titre de « Budget consolidé » comprendrait la dette publique, les pensions, etc., en un mot tous les services fixes et permanents ; l'autre intitulée « Budget extraordinaire » serait affectée aux charges accidentelles et variables. « Ainsi, disait Laffitte, les Chambres s'épargneront de passer en revue chaque année pour la quatorzième ou quinzième fois des dépenses dont la convenance a déjà été démontrée ».

Cette proposition ayant été repoussée, la question du double budget reste encore aujourd'hui à l'état de projet (1)

gnations pour le paiement des intérêts de la dette perpétuelle et le service de l'amortissement, au moyen de l'assignation des produits ci-dessus affectés. »

Art. 141. — « Le budget et les comptes du revenu affecté au paiement de la dette perpétuelle et du fonds d'amortissement seront distraits du budget et du compte ordinaire de chaque exercice et présentés séparément aux Chambres. »

(1) M. Boudenoot fit, le 27 mars 1899, la proposition de loi suivante :

Art. 1. — La discussion générale du budget et les discussions générales des budgets de chaque ministère n'auront lieu que tous les 2 ans, ainsi que la discussion des chapitres dont les crédits ne comportent pas de changements.

Art. 2. Dans l'année intermédiaire, le projet de loi portant fixation du budget général des recettes et des dépenses devra simplement comprendre : a) en ce qui concerne les dépenses : un état global pour

Cela est d'autant plus regrettable, que cette réforme pourrait être effectuée par une simple résolution des Chambres, l'annualité du budget n'étant prescrite par aucun texte de nos lois constitutionnelles.

Il est curieux de constater que c'est précisément le pays d'où vient cette règle de l'annualité budgétaire, qui l'a depuis longtemps abandonnée en partie. Les dépenses en Angleterre, sont en effet divisées en deux parties distinctes : Les unes, dites consolidées (*consolidated fund services*), ont un caractère permanent et ne sont pas votées chaque année ; elles comprennent les dépenses de la dette publique, les pensions, la liste civile, la dotation du président des Communes, le traitement du contrôleur général de la Trésorerie, les émoluments des hautes cours de justice etc ..., en un mot toutes les dépenses soit obligatoires, soit fixes et méritant en quelque sorte le nom de « constitutionnelles » par les liens étroits qui les rattachent au régime politique de l'An-

les chapitres non modifiés de chaque ministère et non sujets à discussion conformément à l'art. 1 ; un état détaillé pour les chapitres comportant une modification dans le chiffre du crédit ; b En ce qui concerne les recettes : une loi de finances contenant les articles qui sont relatifs à l'ouverture des crédits, à l'autorisation de percevoir les impôts et revenus autorisés, aux moyens de services et dispositions annuelles et qui sont strictement nécessaires en conformité des lois existantes. »

Ajoutons toutefois que ce député prit grand soin de déclarer à la Chambre, qu'il ne fallait pas voir dans sa proposition une atteinte portée au principe de l'autorisation annuelle des dépenses, mais simplement une nouvelle méthode de travail.

gleterre. Elles représentent à peu près, au total, le tiers du budget anglais. Les autres (*supply services*), comprennent au contraire toutes les dépenses qui s'appliquent aux services civils, à l'armée ou à la flotte, c'est-à-dire celles qui ne sont pas autorisées une fois pour toutes et qui doivent par conséquent être votées chaque année. Par suite de cette division, toutes les dépenses du fonds consolidé se trouvent donc soustraites à la discussion budgétaire ; elles n'en restent pas moins soumises au contrôle parlementaire ; seulement pour les modifier, il faudrait une loi spéciale qui ne pourrait passer sans l'assentiment de la Chambre des Lords. Tout le monde s'accorde à reconnaître que l'institution du fonds consolidé a toujours donné en Angleterre d'excellents résultats.

Aux Etats-Unis, il existe également des crédits permanents « *the permanent appropriations* », qui ne sont pas chaque année soumis au vote du Congrès, et qui constituent une partie importante des dépenses publiques. Enfin en Allemagne, nous trouvons un système différent des deux précédents. Ici, c'est le budget de la guerre qui est soustrait au vote annuel du Parlement : l'effectif de l'armée y est voté pour 7 ans, et bien que la dépense doive recevoir chaque année la sanction du parlement, celui-ci ne peut ni en refuser, ni en discuter le montant, seulement susceptible d'augmentation sur la demande du gouvernement. En 1898, le sextennat naval s'est ajouté au septennat militaire. Il ne faut d'ailleurs voir dans ces règles que la

conséquence de l'omnipotence du pouvoir exécutif sur tout ce qui concerne l'organisation militaire, omnipotence consacrée dans la constitution même de l'empire.

CHAPITRE III

Des droits respectifs des deux Chambres

Le projet de budget transmis au Sénat après avoir été voté par la Chambre des députés, subit devant la haute assemblée, les mêmes épreuves que devant celle-ci. Il est distribué aux sénateurs, examiné dans les bureaux et renvoyé à la Commission des finances composée de 18 membres le Sénat étant divisé par son règlement intérieur en 9 bureaux et chacun ayant 2 commissaires à élire. Quand la commission a terminé son examen et fait son rapport, le projet vient en délibération devant l'Assemblée tout entière et la délibération traverse les mêmes phases qu'à la Chambre : discussion générale d'abord et ensuite discussion par articles. Si le projet sort des délibérations du Sénat tel qu'il a été voté par la Chambre, il doit être immédiatement promulgué par le Président de la République; mais s'il a subi de la part de cette assemblée des modifica-

tions quelconques, il faut qu'il revienne à la Chambre pour que celle-ci statue à leur sujet. Ce n'est que quand les 2 assemblées se sont mises d'accord sur tous les points, que la loi est parfaite et peut être promulguée.

Tout comme une loi ordinaire, le budget n'a donc d'existence, qu'après qu'il a été ratifié par le Sénat ; il ne faudrait pas cependant conclure de là, que les deux Chambres ont une participation égale à l'œuvre budgétaire. Dans presque toutes les constitutions qui divisent le pouvoir législatif entre deux assemblées, une prérogative a été accordée en matière de lois de finances à la Chambre populaire. On admet généralement, que la proposition de ces lois doit lui être réservée et que l'autre Assemblée ne peut en aucun cas en être saisie la première. Ce privilège qui constitue ce qu'on appelle le *droit de priorité* a été reconnu à la Chambre des Députés par la Constitution de 1875 dont l'art. 8 porte que « *les lois de finances doivent en premier lieu lui être présentées et votées par elle* ». Une fois que la Chambre a usé de son droit de voter la première le budget, les pouvoirs du Sénat s'exercent à leur tour. Mais quelle est l'étendue de ces pouvoirs ? C'est là l'objet des plus vives controverses. Doit-on reconnaître à la Haute Assemblée les mêmes facultés d'appréciation et d'acceptation que la Chambre, dans toute leur plénitude, ou n'y a-t-il pas lieu, au contraire, de lui retirer le droit qui lui est reconnu pour les lois ordinaires, « le droit d'amendement », c'est-à-dire dans le cas spécial de la loi budgétaire, de lui interdire toute augmentation de crédits ou introduction de

crédits nouveaux, ne lui laissant par conséquent que le choix entre l'acceptation pure et simple ou le rejet du projet qui lui est soumis ?

Nous allons d'abord rechercher quel est le fondement sur lequel repose le droit de priorité, et si son introduction dans notre constitution se justifie ; nous examinerons ensuite les différentes opinions émises sur l'étendue du contrôle que peut exercer le Sénat sur l'œuvre qui lui est soumise par la Chambre, enfin nous terminerons ce chapitre par l'étude de la question des conflits entre les deux assemblées et des diverses solutions qu'elle peut comporter.

SECTION I

Du droit de priorité

Le partage du pouvoir législatif entre deux assemblées, une chambre populaire et une chambre haute, impliquant logiquement une participation égale de toutes deux à l'œuvre commune, des pouvoirs égaux en ce qui concerne l'initiative et la confection des lois, pour quels motifs cette égalité est-elle rompue en matière financière au profit de la

Chambre populaire ? C'est dans le principe de la souveraineté nationale qu'il faut chercher la solution de cette question.

Le droit pour la nation de voter les impôts, s'exerçant par l'intermédiaire de ses élus, si, sur deux assemblées, il en est une qui plus que l'autre représente le pays, celle-là devra jouer en matière financière un rôle prépondérant. Théoriquement, le droit de priorité s'expliquerait donc par la différence de composition des deux Chambres. Par suite, si nous supposons un pays où seule la Chambre basse est élue, l'autre étant héréditaire ou nommée par le Chef de l'Etat, comme il est évident que l'Assemblée qui procède de l'élection reflète seule véritablement les sentiments de la nation et résume ses volontés, il apparaîtra aussi comme très naturel qu'elle soit la première à prononcer dans le vote de la loi de finances, les contributions étant levées sur la masse de la nation. Dans une monarchie par exemple, il ne saurait appartenir aux représentants de l'aristocratie ou aux notables investis des fonctions législatives par l'autorité royale, de taxer les contribuables. C'est ainsi que s'explique parfaitement le droit de priorité réservé par la Charte de 1814 à la Chambre des députés. En face de la Chambre des pairs aristocratique et héréditaire, ne pouvant se prévaloir que de la représentation d'une faible partie du pays, on comprend que la Chambre populaire se soit réservée cette prérogative ; c'était d'ailleurs pour elle le seul moyen de faire contrepoids à la coalition évidente de la

pairie et du roi et de prévenir de leur part toute usurpation de droits.

Nous sommes alors amenés à conclure que, dans le cas où les deux assemblées ont la même origine, l'élection par exemple, la priorité du vote de la loi de finances accordée à l'une n'a plus sa raison d'être : la seule solution vraie découlant des principes et qui logiquement s'impose, c'est l'égalité des attributions. Sur quels motifs en effet se fonderait le refus d'initiative en cette matière à la Chambre haute ? Serait-ce, comme on l'a dit, que l'élection de la Chambre haute se faisant d'ordinaire à deux degrés, celle-ci exprime moins l'opinion du pays que la Chambre des députés élue au suffrage direct ? Mais c'est précisément une question très débattue, que de savoir si l'opinion publique ne se manifeste pas d'une façon plus éclairée et plus sûre par de véritables sélections successives, que par un vote unique exposé à tous les entraînements et à toutes les défaillances. On pourrait en appeler sur ce point au témoignage de bien des auteurs (1), qui n'ont pas hésité à se prononcer en faveur du double degré électoral, et pour

(1) Voici entre autres comment s'exprime sur cette question M. de Tocqueville : « Les hommes élus au suffrage indirect représentent toujours exactement la majorité de la nation qui gouverne, mais ils ne représentent que les pensées élevées qui ont cours au milieu d'elle, les instincts généreux qui l'animent, et non les petites passions qui souvent l'agitent et les vices qui la déshonorent. . . . Je ne ferai pas de difficulté de l'avouer, je vois dans le double degré électoral le seul moyen de mettre l'usage de la liberté politique à la portée de toutes les classes du peuple. »

ne citer qu'un exemple, tout le monde s'accorde à reconnaître que le Sénat des Etats-Unis, élu par les parlements des divers Etats, est toujours beaucoup mieux composé que la Chambre des représentants, élue par le suffrage direct. D'ailleurs, même recrutée par l'élection à deux degrés, la Chambre haute sera aussi indépendante que l'autre vis-à-vis du pouvoir exécutif et responsable comme elle de ses actes devant les électeurs. Pourquoi alors créer un privilège dont l'utilité n'est ici nullement justifiée ?

C'est ce qu'on a parfaitement compris en Suisse, où la Constitution maintient entre les deux assemblées législatives, toutes les deux électives, une égalité absolue en matière budgétaire comme en toute autre. Dans la Confédération Suisse, le pouvoir législatif central est en effet représenté par deux conseils : le Conseil National et le Conseil des Etats. Le premier, élu directement par le peuple suisse, compte un représentant par 20,000 habitants. Le second se compose des députés des divers cantons, à raison de deux par cantons, sans égard à l'importance plus ou moins grande de ceux-ci. D'après l'art. 89 de la Constitution fédérale « les lois, les décrets et les arrêtés fédéraux, ne peuvent être rendus qu'avec accord des deux conseils. » En conséquence, tous deux reçoivent simultanément communication de tous les projets législatifs émanés du gouvernement et leurs présidents s'entendent sur la priorité à accorder à l'un ou à l'autre pour une affaire déterminée. Il en est de la loi du budget comme de toutes les autres lois. Chaque année le projet du budget est communiqué

par le Conseil fédéral aux deux Chambres, et, en vertu d'un usage établi précisément pour réaliser l'égalité voulue par la Constitution, chacune d'elles a à tour de rôle la priorité des délibérations budgétaires. Sur ce point comme sur les autres, les deux conseils suisses ont donc des droits identiques et cette solution est rationnelle, puisque tous deux ont une commune origine.

Chez nous, au contraire, la Constitution de 1875, en organisant la République, a conservé en faveur de la Chambre des députés le privilège de la priorité que lui avait reconnu la monarchie. Lorsque dans les travaux préparatoires, on proposa la création d'une seconde Chambre appelée Sénat, qui devrait être élective comme l'autre, on peut se demander pourquoi il ne parut pas naturel d'assurer en toutes matières au Sénat des attributions égales à celle de la Chambre des députés, quels motifs déterminèrent le législateur à lui refuser l'initiative en matière de lois d'impôts ?

On a prétendu à ce moment, qu'accorder à une assemblée qui possédait déjà le droit de dissolution, le droit de priorité, c'était laisser la Chambre populaire sans défense contre les entreprises du pouvoir exécutif ; celle-ci étant dissoute, il pourrait en effet en restant dans la légalité, faire voter le budget par la Chambre haute et gouverner avec son seul concours. Mais c'est là un argument peu concluant : un gouvernement qui veut faire un coup d'Etat, ne se soucie plus que fort peu de l'observation de la loi et on peut douter que la crainte de violer une dis-

position constitutionnelle, soit un obstacle suffisant à ses projets.

En réalité, la disposition restrictive de l'art. 8 trouve selon nous son explication dans ce fait, qu'on est resté à tort attaché aux idées anciennes sur le rôle des Chambres hautes : on n'a pas su faire la distinction qui s'imposait, entre le temps et les régimes de gouvernement et on a considéré à tort le Sénat comme le continuateur de la pairie héréditaire. Il ne se trouva personne pour faire remarquer que si, sous la Monarchie, la Chambre des pairs ne devait avoir dans les finances d'autre droit que le contrôle, n'ayant reçu à aucun titre du pays le droit de la représenter pour voter l'impôt, en désigner et en surveiller l'emploi, dans une république démocratique, le Sénat électif devait avoir les mêmes attributions financières que la Chambre des Députés ; et c'est ainsi que le privilège de priorité, essentiel sans doute autrefois pour garantir les droits du peuple, se trouva maintenu dans la Constitution, où il est devenu, en quelque sorte, un effet sans cause.

En Angleterre, où la règle de priorité que nous étudions a pris naissance, aucune loi écrite ne détermine les attributions respectives des deux Chambres en matière budgétaire. Partout ailleurs, la prépondérance de la Chambre populaire est stipulée expressément dans les textes constitutionnels ; ici, elle n'est fondée que sur le long usage. Ayant à défendre leurs libertés contre les entreprises des lords et de la couronne, les Communes déclaraient dès le XV^e siècle que tout impôt devait leur être demandé en premier et que

la Chambre haute ne pouvait être saisie avant elles (1). Maintenant énergiquement leurs prétentions pendant deux siècles, elles triomphèrent de toutes les résistances et la résolution qui fut adoptée par elles le 3 juin 1698, consacra définitivement les droits de la Chambre basse :

« Tous aides et subsides, y est-il dit, sont exclusivement accordés par les Communes : tous bills ayant pour objet d'accorder des aides ou subsides doivent être votés en premier lieu par les Communes et c'est leur privilège incontestable et exclusif de fixer, limiter et ordonner dans chaque bill, le taux, l'objet, les conditions, limitations et qualifications de ces subsides, lesquels ne doivent être ni changés ni modifiés par la Chambre des Lords. »

Bien que les Lords n'aient jamais adhéré expressément à cette résolution fondamentale, elle a été depuis observée aussi exactement que si elle avait été consacrée par un acte solennel. L'introduction dans la pratique parlementaire anglaise du privilège de la priorité, se justifie d'ailleurs parfaitement, étant basée sur ce principe dont nous avons reconnu le bien fondé, que l'Assemblée qui représente la

(1) En 1407, la couronne ayant demandé des subsides au Parlement les Communes protestèrent contre ce fait que la demande avait été portée tout d'abord devant la Chambre des Lords, déclarant que cette procédure constituait une atteinte à leurs libertés. En 1593, elles rejetaient une demande de conférence de la Chambre des Lords au sujet de secours d'argent réclamés par la Reine, en faisant remarquer que « l'usage et le privilèges des Communes avaient toujours été que l'offre des subsides partit d'abord d'elles et fut transmise ensuite à la Chambre des Lords. »

masse des contribuables doit posséder dans les questions d'impôts une suprématie. Sans doute aujourd'hui où l'autorité de la Chambre des Communes est si fortement établie, l'importance de ce privilège s'efface, mais il ne faut pas oublier qu'à l'époque où elle en réclamait l'application, le pouvoir exécutif n'était pas placé comme maintenant sous son étroite dépendance. C'était donc pour elle le seul moyen de mettre la Couronne dans l'impossibilité de ne pas la convoquer, ce que celle-ci eût peut-être fait, si elle avait pu donner une apparence de légalité à l'impôt, en se contentant du vote de la Chambre des Lords, permanente et indissoluble (1).

En dehors de l'Angleterre, le droit de priorité en faveur de la Chambre des députés, existe dans la plupart des Constitutions étrangères (2). Nous allons voir qu'en France, cette restriction apportée par notre Constitution aux pouvoirs budgétaires du Sénat n'a pas paru suffisante à certains, qui lui ont contesté en outre « le droit d'amendement. »

(1) V. G. Louis. *Etude sur le vote des lois de finances en Angleterre et aux Etats-Unis* (Bulletin de la Société de législation comparée d'avril 1877, p. 249).

(2) Ainsi que cela a lieu en Suisse, les Constitutions en Autriche-Hongrie, en Finlande, en Suède, dans l'Empire allemand, n'apportent aucune dérogation en matière budgétaire à l'égalité d'attributions entre les deux chambres.

SECTION II

Du Droit d'Amendement

L'art. 8 de la loi du 24 février 1875, qui règle les attributions respectives de chaque Chambre est ainsi conçu : « *Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle.* »

C'est autour de ce texte que se sont élevées des discussions passionnées et d'autant plus ardentes, que chacun des contestants prétend y trouver des arguments en faveur de la thèse qu'il soutient. Il faut reconnaître en effet que cette disposition ne détermine pas d'une manière très précise les droits de chaque assemblée ; sans doute, il en ressort une certaine inégalité d'attributions, mais c'est sur l'étendue de cette inégalité que porte la contestation. Les partisans des pouvoirs du Sénat soutiennent que l'art. 8 n'établit qu'un ordre de discussion et de vote, et qu'en dehors du droit qui appartient à la Chambre des députés, de voter la première le budget, le Sénat a les mêmes droits qu'elle, c'est-à-dire qu'il peut introduire dans le projet

toutes les modifications qu'il juge nécessaires. Leurs adversaires, au contraire, s'ils admettent généralement que le Sénat peut supprimer un crédit adopté par la Chambre, prétendent, par contre, qu'il ne peut, par un amendement, rétablir un crédit supprimé, ou introduire dans la loi un crédit nouveau, parce qu'il n'a en matière financière, aucune initiative ; sa seule ressource est de rejeter le budget en bloc.

Nous allons examiner ces deux opinions et nous aurons à prendre parti dans cette grave querelle, qui est toujours ouverte, et restera peut-être longtemps encore sans solution.

C'est en 1876 que fut soulevée pour la première fois devant la Chambre des députés, la question constitutionnelle du droit d'amendement de la Chambre haute. Lors de la discussion du budget de 1877, la Chambre des députés avait réduit ou supprimé certains crédits de différents ministères réclamés par le gouvernement. La commission des finances du Sénat les rétablit tels qu'ils avaient été primitivement demandés. M. Pouyer-Quertier, son président, disait à ce sujet : « Nous vous demandons de rétablir certains crédits ou certaines portions de crédits demandés d'abord par le gouvernement, réduits ou supprimés depuis par la Chambre des députés, et de retrancher certaines dispositions législatives qui ne figuraient pas dans le projet ministériel. Ces propositions ont uniquement pour objet d'assurer le maintien des lois existantes ou la marche des services publics régulièrement établis.

Ainsi fixé, notre droit est incontestable, et nous avons été dans notre commission, unanimes à le reconnaître. Il est conforme à l'esprit de la Constitution, au texte même de la loi, à toutes les traditions parlementaires de notre pays.... La Chambre des députés a fait un libre usage de ses droits, vous userez largement des vôtres. C'est cette égale liberté qui fait l'honneur des pouvoirs et qui, sagement pratiquée, produira leur accord. » Toutefois, lorsque le projet ainsi modifié revint à la commission du budget de la Chambre, la question se posa aussitôt de savoir si le Sénat n'avait pas dépassé la limite de ses pouvoirs. Sur les membres de la commission, les uns se prononcèrent pour la négative, les autres, et parmi eux le président, Gambetta, soutinrent l'affirmative. Voici d'ailleurs sur quels arguments ce dernier se fondait pour justifier son refus de reconnaître au Sénat aucun droit d'initiative en matière budgétaire.

En premier lieu, s'appuyant sur les précédents historiques, il prétendait que tous viennent confirmer cette opinion, que la Chambre des députés possède seule l'initiative pour les lois d'impôts, la Chambre haute n'ayant autre chose qu'un droit de contrôle, et c'est en ces termes qu'il développait cette idée : « Où puisons-nous notre droit ? Messieurs, il y a deux méthodes pour établir les droits politiques : il y a la méthode qui consiste à recourir à la tradition et il y a la méthode directe, celle qui invoque les textes, la méthode constitutionnelle. Eh bien, quand on interroge les précédents historiques, qu'est-ce qu'on ren-

contre dans notre droit politique depuis la Révolution française ? Soit que le pays ait été placé sous un régime monarchique héréditaire, ou sous un régime de monarchie transactionnelle, soit sous l'Empire, le Consulat et la République...., partout et toujours on rencontre un principe uniforme, à savoir que la Chambre des députés, le Corps législatif, possède seul l'initiative en matière de lois d'impôts, tandis que la Chambre haute n'a qu'un droit de contrôle qui varie avec les régimes politiques. Mais quant à un pouvoir propre, un pouvoir qui constituerait un droit d'initiative, en matière d'impôts, en matière de dépenses, ce pouvoir n'a jamais été concédé ni par les textes, ni par la pratique » (1).

Est-il vrai, comme l'affirmait Gambetta, qu'on puisse trouver dans l'histoire parlementaire antérieure à la Constitution de 1875, des exemples probants à l'appui de sa thèse ? Voyons tout d'abord la Charte de 1814. Les articles concernant la question, sont l'art. 17, ainsi conçu : « La proposition de loi est portée au gré du roi, à la Chambre des pairs ou à celle des députés, excepté la loi de l'impôt, qui doit être adressée d'abord à la Chambre des députés » et l'art. 47 : « La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après qu'elles ont été admises, qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs. »

(1) Débats parlementaires de la Chambre. Séance du 29 décembre 1876.

De ces textes, il résulte sans aucun doute, que la Charte consacre le droit de priorité au profit de la Chambre populaire, droit qui se justifie parfaitement étant donné l'origine et la composition de l'autre assemblée, mais il apparaît aussi, nettement, que pour tout le reste, celle-ci conserve la totalité de ses attributions législatives. C'est bien ainsi qu'il faut l'entendre, puisque l'art. 24 de la Charte spécifie formellement que « la Chambre des pairs est une partie essentielle de la puissance législative (1) ». Il eût été étrange que cette même Charte eut entendu restreindre ses attributions en ce qui concerne les lois de finances, qui sont d'une manière générale, les plus importantes.

Cette question du droit d'amendement fut d'ailleurs agitée au Parlement en 1817, lors de la discussion du budget. Au cours des débats, le gouvernement, par l'organe du garde des sceaux, reconnut formellement à la Chambre des pairs le droit d'amender le budget, appelant seulement son attention « sur les funestes conséquences que pourrait avoir le rejet, ou tout amendement qui en le soumettant à nouveau à l'examen de la Chambre des députés, en rendrait l'adoption incertaine. » De son côté, le duc de Levis s'exprimait ainsi : « L'opinant vote l'adoption de la loi proposée. Il a observé en commençant son discours qu'il n'existe entre la Chambre des pairs et celle des députés

(1) L'art. 20 de la Charte de 1830 reproduit la même disposition. Les deux chartes ajoutaient aussi : « Toute loi doit être discutée et votée librement par la majorité des deux Chambres (Art. 18 de la Charte de 1814 ; art. 16 de la Charte de 1830).

aucune différence, relativement au droit d'amender, de rejeter même une loi de finances. Le droit à cet égard est le même pour les deux Chambres et sur toutes les lois. Seulement, la loi d'impôts doit être adressée d'abord à la Chambre des députés. . . . » Ainsi, sous la Restauration, les droits de la Chambre des pairs en matière de finances n'étaient pas contestés et d'ailleurs elle en fit à diverses reprises l'application. C'est ainsi qu'en 1814, elle exerça son droit d'amendement à propos d'un projet frappant d'un droit d'importation les fers étrangers et qu'elle rejeta en 1819, le projet de loi fixant au 1^{er} juillet l'ouverture de l'année financière.

L'art. 15 de la Charte de 1830, réglait à peu près dans les mêmes termes que ceux de la Charte de 1814, les attributions respectives des deux Assemblées : « La proposition des lois appartient au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés. Néanmoins, toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des députés. » Sous ce gouvernement, comme sous le précédent, les droits de la Chambre des pairs furent à nouveau mis en question et l'examen des débats parlementaires à cette époque, confirme qu'ils furent également reconnus, sinon exercés en fait. Dans un discours prononcé en 1836, M. Gautier rapporteur de la commission des finances, s'élevait énergiquement contre la prétention, contraire aux volontés de la Charte, de réduire la Chambre des pairs au rôle stérile de cour d'enregistrement : « Votre commission n'a pas cru que telle put être en France, la condition constitutionnelle de la Cham-

bie des pairs, et comme il faut que tôt ou tard une question de cette importance s'éclaire et se décide, elle nous a chargé de soutenir que pour les lois de finances comme pour toutes les autres lois, la Chambre des pairs a pleinement le droit d'y apporter toutes les modifications qu'elle peut juger nécessaires, aussi bien que de les rejeter. » A côté de lui, les ministres des Finances, M. Humann et le comte d'Argout, proclamèrent la même doctrine et M. Rossi dans son « Cours de droit constitutionnel », se déclarait résolument en faveur de l'égalité d'attributions pour les deux Chambres, dans le vote des lois de finances.

Concluons donc de ce rapide exposé des précédents historiques, que loin d'être favorables à la thèse soutenue par Gambetta, ils conduisent à fortifier dans l'opinion que, sauf le droit de priorité appartenant à la Chambre des députés, on a, d'une manière presque générale, reconnu à la Chambre des pairs la plénitude de la puissance législative, même en matière budgétaire.

Ce que Gambetta affirmait en second lieu, c'est que les travaux préparatoires et le texte même de la Constitution venaient à l'appui de sa théorie. Sans doute, disait-il, l'art. 12 du projet dont M. Lefèvre-Pontalis fut rapporteur, ne reconnaissait à la Chambre rien autre qu'un droit de priorité, étant ainsi conçu : « Le Sénat a concurremment avec la Chambre des députés l'initiative et la confection des lois. Toutefois les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des députés », et nos adversaires auraient, s'il avait été accepté, pleinement raison ; mais sa

rédaction fut modifiée et il est devenu l'art. 8. Or, se demandait Gambetta : « Que dit cet art. 8 ? » — Les lois de finances doivent être présentées en premier lieu à la Chambre des députés et *votées par elle* ». — Dès lors en présence de ce texte nous prétendons que lorsque le gouvernement vous a présenté un projet de loi financier, quand vous avez délibéré et que vous avez voté, s'il s'agit d'une dépense, quand vous l'avez supprimée, il ne reste plus rien de cette proposition faite par le cabinet dans le monument législatif que vous envoyez devant la Chambre haute ; et alors, devant cette Chambre, pour la faire revivre, il faudrait soutenir qu'en matière d'ouverture de crédits, le Sénat a une force propre, une initiative personnelle. Messieurs, je vous adjure de bien réfléchir à la portée de ces mots « votées » et de ces mots « lois de finances » Où le Sénat puiserait-il le droit d'initiative ? Ce n'est pas dans les précédents, ce ne serait donc que dans sa volonté. » (1) Et Gambetta terminait, en déclarant ne lui reconnaître d'autre droit que celui de faire des remontrances et de suspendre son vote sur l'ensemble du budget, jusqu'à ce que la Chambre se soit expliquée sur les modifications adoptées. En agissant autrement, le Sénat s'arrogeait un pouvoir qui ne lui appartenait pas d'après la Constitution.

Nous sommes donc amenés maintenant à examiner, s'il résulte bien des travaux préparatoires qui ont abouti à

(1) Débats parlementaires de la Chambre. Séance du 20 décembre 1876.

l'adoption du texte de l'art. 8, que l'Assemblée Nationale ait entendu consacrer les droits exclusifs de la Chambre des députés dans les questions financières.

Le premier projet sur l'organisation des pouvoirs publics fut déposé par M. Dufaure, le 15 mai 1873. Il comportait la création d'une seconde assemblée appelée « Sénat », et établissait d'une manière catégorique l'égalité d'attributions pour les deux Chambres, sauf le droit de priorité réservé à la Chambre des députés. « L'initiative des lois appartient aux deux Chambres et au Président de la République. Les deux Chambres concourent également à la confection des lois. Toutefois les lois d'impôts sont soumises d'abord à la Chambre des Représentants » (art. 11).

Les évènements qui amenèrent la démission de M. Thiers et l'avènement au pouvoir du maréchal de Mac-Mahon, en retardèrent l'examen par l'Assemblée Nationale et le 15 mai 1874, M. de Broglie déposa au nom du gouvernement un nouveau projet, en déclarant dans l'exposé des motifs, que les deux Chambres devront partager à titre égal l'initiative et la confection des lois. Le rapporteur de la commission des Trente à laquelle le projet fut renvoyé, M. Lefèvre-Pontalis, prit soin de dissiper toute équivoque au sujet des attributions du Sénat : « Elles ne peuvent être moindres, disait-il, que celles de la Chambre des députés et elles doivent lui assurer par le vote de toutes les lois, la plénitude de la puissance législative. Or la loi ne serait pas l'œuvre du Sénat, s'il n'avait le droit que de s'y opposer, sans avoir le droit de la réviser. Il doit donc participer à

titre égal aux attributions de la Chambre des députés, à moins de lui être sacrifié. . . . N'est-ce pas dans les questions de budget et d'impôts que le contrôle du Sénat peut être le plus salulaire et le plus nécessaire ? »

C'est en conformité de ces vues et pour en assurer la réalisation, que fut rédigé l'art. 12 ; après un amendement de M. Wallon, qui réclama l'addition au texte proposé par la commission des mots « et votées par elles », il est devenu l'art. 8 de la loi du 24 février 1875.

Bien que cette adjonction ne constituât pas une nouveauté, puisqu'elle était empruntée à la Charte de 1830, laquelle reconnaissait le droit d'amendement de la Chambre Haute, c'était, nous le savons, le point sur lequel Gambetta faisait uniquement reposer toute son argumentation. Pour lui et ses partisans, l'introduction dans l'article du mot « votées », devait être considérée comme imposant au droit d'amendement du Sénat une restriction qui ne résulterait pas du seul mot « présentées » qui la précède. Or selon nous, rien n'autorise à croire que ce mot ait réellement la portée qu'on prétend lui donner. Tout d'abord, les débats de l'Assemblée nationale ne peuvent apporter aucune lumière dans la question, pour cette raison que l'addition proposée par M. Wallon fut adoptée sans discussion. Ce fait même ne prouve-t-il pas d'ailleurs, le peu d'importance que la majorité de l'assemblée attachait à cette modification ? Il n'est pas vraisemblable qu'elle eût accepté, sans demander des explications, un texte supprimant cette égalité entre les deux Chambres qu'elle avait toujours déclaré

vouloir maintenir. D'un autre côté, M. Wallon a exposé à diverses reprises les motifs qui lui avaient fait proposer son insertion et toujours s'est défendu d'avoir voulu porter atteinte, en quoi que ce soit, à l'intégralité du droit de discussion et d'amendement du Sénat. Voici la déclaration qu'il faisait dans un discours à la date du 24 juillet 1884 : « Les différentes constitutions qui ont réglé le vote des lois de finances se sont servies d'expressions diverses. Dans la Charte de 1814, on dit « adressées » dans le sénatus consulte de 1870, également « votées », dans le projet de M. Thiers en 1873 « soumises ». Nous, nous avons dit « présentées et votées » : nous avons joint les deux termes. Mais pourquoi ? C'était pour donner plus de force encore à l'expression, c'était pour éviter tout subterfuge et pour qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre des députés, si la Chambre des députés traîne en longueur, si elle y met du mauvais vouloir, eh bien, nous la présenterons au Sénat, qui pourra la voter et par ce vote, nous pèserons sur la Chambre. Je crois, à vrai dire, qu'aucun gouvernement n'aurait eu cette pensée ; mais en tout cas ces expressions « présentées et votées », en auraient rendu la réalisation absolument impossible ».

Pas plus que les précédents historiques, les travaux préparatoires ne viennent donc confirmer l'opinion des partisans exclusifs des droits de la Chambre et nous n'hésitons pas à nous ranger du côté des défenseurs du Sénat, dont M. Jules Simon se fit en 1876 l'éloquent porte-paroles. La réfutation qu'il fit de la théorie de Gambetta, nous paraît

particulièrement concluante. Laissant de côté les exemples tirés des constitutions antérieures, il déclarait vouloir se borner simplement à rechercher le sens de l'art. 8 : « La question est uniquement celle-ci : l'art. 8 de la Constitution établit-il que le Sénat a le droit, après la Chambre des députés, d'examiner les crédits qui ont été proposés, de supprimer les uns et de rétablir les autres ?... Je trouve que cet article est très clair : « Les lois de finances, dit-il, doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle ». Donc elles doivent être présentées et votées en second lieu au Sénat. Où est la difficulté ? On dit : elle est dans le mot « votées ». Mais ce mot est aussi clair que le mot « présentées ». On vote d'abord la loi dans la Chambre des députés, on la vote ensuite dans le Sénat.

« Je le demande aux députés qui m'entendent et qui sont des législateurs, je le demande à quiconque connaît la langue française, le mot « votées » peut-il avoir une autre signification que celle que j'indique ?...

« J'ai bien entendu dire « Le Sénat aura donc l'initiative en matière de dépenses ? il pourra donc disposer de l'argent des contribuables ? » Eh bien non, il ne disposera de rien. Le Sénat a le droit de rétablir les crédits, mais en les rétablissant, il ne crée pas l'obligation d'une dépense. Est-ce que vous n'êtes pas là ? Quand le Sénat a voté qu'avez-vous devant vous ? Une proposition du Sénat ; ce n'est pas une loi tant que vous n'y avez pas adhéré, ce ne sont que des propositions de crédits ; il n'y a de crédits que si la Chambre lui donne l'existence ».

Peut-être toutefois, M. Jules Simon va-t-il un peu loin, en affirmant que le texte de l'art. 8 est très clair. On ne saurait en d'aussi graves matières être trop précis ; mais cette constatation même nous conduit à penser, que si la Constitution n'avait voulu donner au Sénat qu'un simple droit de vote, elle se serait servie d'expressions plus catégoriques que celles dans lesquelles est conçu notre article. C'est un principe fondamental de notre droit public, que l'égalité absolue en ce qui concerne les attributions des deux chambres ; pour y déroger, il faudrait une disposition formelle, ne laissant aucun doute sur l'intention du législateur constituant. Cette disposition n'existant pas et l'art. 8 ayant d'autre part été voté sans discussion, c'est que le législateur constituant s'est référé à l'opinion traditionnelle sur ce point, à savoir, que la Chambre haute avait le droit absolu d'amendement dans le vote de la loi budgétaire, comme dans toute autre. Le droit de priorité réservé à la Chambre des députés, constitue d'ailleurs dans la réalité une prérogative des plus importantes, et qui suffit amplement à assurer la suprématie à l'Assemblée qui le détient. On l'a dit avec juste raison : celui qui dresse le budget le premier, en est le maître ; c'est lui qui le fait véritablement et il ne restera plus à ceux qui l'examineront plus tard, qu'à y apporter quelques perfectionnements de détail. Laisser la Chambre s'emparer entièrement du budget, contrairement aux prescriptions constitutionnelles, ce serait courir le risque des plus extrêmes abus de pouvoir. L'assemblée nationale, en répartissant entre deux Chambres la puissance législa-

tive, entendait permettre au Sénat de surveiller l'œuvre de la Chambre ; il serait insensé de détruire son contrôle sur la matière où il importe surtout qu'il puisse se produire.

Il est à remarquer, qu'il n'y a guère qu'en France, que la question des droits budgétaires des deux Chambres soit encore discutée.

En Angleterre, il est admis que la discussion du budget devant la Chambre des Lords, n'est qu'une simple formalité. La Chambre des Communes en effet, ne lui refuse pas seulement le droit d'initiative ; elle lui dénie aussi le droit d'apporter aucune modification aux lois de finances. C'est par la déclaration du 3 juin 1698, dont nous avons déjà parlé à propos du droit de priorité, que les Communes établirent définitivement leur prérogative. Confirmant le droit exclusif de la Chambre populaire de fixer la première le montant des crédits à accorder, cette résolution porte « qu'ils ne devront être ni changés ni modifiés par la Chambre des Lords. » Celle-ci, bien que n'ayant jamais voulu reconnaître la légalité de ce principe, a cessé depuis longtemps de protester, et aujourd'hui, il ne lui reste d'autre alternative, que d'accepter le « bill d'appropriation » dans son ensemble, ou de le rejeter en bloc. Mais cette grave détermination du renvoi du budget, ne saurait être adoptée qu'après un examen approfondi ; or, comme les Lords n'ont en raison de l'époque où il leur parvient, qu'un temps tout à fait insuffisant pour cette étude, ils ont pris le parti de l'adopter toujours dans son intégrité (1).

(1) Les adversaires du Sénat ont invoqué bien des fois la pratique

Sauf les Pays-Bas et quelques Etats allemands qui ont adopté le système anglais, partout ailleurs en Europe, nous voyons la Constitution, ou proclamer l'égalité absolue d'attributions entre les deux Chambres, ou réserver à la Chambre des députés un simple droit de priorité, laissant par ailleurs à la Chambre haute la plénitude des droits législatifs.

Aux Etats-Unis, la Constitution du 17 septembre 1787 s'exprime ainsi : « Tout bill concernant la levée d'un impôt devra prendre naissance à la Chambre des représentants ; mais le Sénat pourra y proposer ou y voter des amendements comme pour les autres bills (1). » On le voit, les textes sont formels et ne peuvent donner lieu à aucune discussion ; c'est l'égalité complète entre les deux corps législatifs et cela est parfaitement justifié, puisque tous deux sont électifs et tiennent leur mandat du pays lui-même. C'est ce que remarque très justement Story dans son commentaire de la constitution : « Comme dit-il, les sénateurs sont également les représentants du peuple et ne tiennent pas leur charge à titre permanent et héréditaire, mais rentrent périodiquement dans la masse commune des citoyens, il

anglaise, oubliant la profonde différence qui sépare la Chambre des Lords héréditaire d'une assemblée élective comme notre Sénat. Nous avons suffisamment démontré l'influence que pouvait avoir la composition des assemblées législatives sur leurs attributions financières, pour ne pas revenir sur ce point.

(1) Les Constitutions particulières des Etats assurent également en grande majorité, aux deux Chambres, l'égalité des pouvoirs en matière budgétaire, sans même faire mention du droit de priorité.

semble tout à fait convenable, de donner au Sénat le pouvoir de modifier et d'amender toutes les lois de finances, aussi bien que de les rejeter ou de les admettre. » La seule prérogative de la Chambre des représentants, consiste donc à voter la première les bills de recettes, mais elle est en réalité sans grande importance et ne porte nulle atteinte au droit ultérieur d'amendement du Sénat ; pour les dépenses, il peut comme celle-ci, soit prendre l'initiative d'une proposition, soit diminuer ou augmenter les crédits qui sont soumis à son vote. Il est remarquable que le Sénat américain, non seulement n'a jamais laissé tomber en désuétude les droits que lui donne la constitution, mais qu'au contraire, il a constamment cherché à les augmenter, de telle sorte que son rôle n'a cessé de s'accroître et qu'aujourd'hui, si l'on pouvait dire que l'égalité entre les deux Chambres est rompue, ce serait plutôt en sa faveur. M. Boutmy, dans ses « Etudes de droit constitutionnel », après avoir montré que, faute d'un temps suffisant, la Chambre des représentants est généralement obligée de ratifier les modifications apportées par le Sénat, ajoute à ce propos : « La condition où se trouve très généralement la Chambre des représentants des Etats-Unis, en ce qui concerne le budget amendé par le Sénat, ressemble à celle qui est faite très généralement aussi à notre Sénat, saisi seulement dans les derniers jours de l'année de la loi de finances votée par la Chambre, et obligé de la voter en hâte, pour ne pas rendre inévitable l'expédient des douzièmes provisoires. Aussi un homme d'Etat pouvait-il dire en 1880, que tous les efforts

faits par la Chambre des représentants en 1832, en 1852 et en 1876, pour défendre son droit de priorité contre les entreprises du Sénat, avaient été au détriment de son égalité législative. Elle aurait gagné à laisser tomber un privilège dont le bénéfice effectif appartient à l'autre Chambre. »

A l'inverse des exemples que nous offre la France, la Chambre des représentants a même dû à diverses reprises, défendre ses droits contre les usurpations du Sénat. C'est ainsi qu'une discussion très importante s'éleva en 1871 entre les deux assemblées, au sujet des dégrèvements d'impôts que rendait possibles la situation prospère des finances à cette époque. Sans entrer dans les détails de ce conflit, disons seulement que la Chambre des représentants avait proposé de faire porter les dégrèvements sur les tarifs douaniers. Le Sénat repoussa en partie le bill qui lui était soumis et vota la suppression de la plupart des taxes indirectes intérieures. La Chambre des représentants lui fit alors remarquer, qu'il avait outrepassé son droit d'amendement et avait exercé en fait le droit d'initiative, à elle seule réservée, en ce qui concerne les lois d'impôts. La justesse de cette protestation dut être reconnue par le Sénat, malgré les restrictions dont il entoura cet aveu, et, grâce à une transaction réciproque, l'accord fut rétabli entre les deux assemblées (1).

Il serait cependant faux de croire, que le Sénat tende à

(1) V. G. Louis. — Bulletin de la Société de législation comparée. Art. déjà cité.

acquérir dans les questions financières une omnipotence absolue, ce qui pourrait justifier la thèse de ceux qui ne veulent pas reconnaître aux Chambres hautes le droit d'amendement. L'exemple de ce qui se passe aux Etats-Unis prouve au contraire qu'une Chambre haute puissante ne peut jamais mettre la liberté en danger, et il serait à souhaiter que le Sénat français prit modèle sur le Sénat américain : si ses droits ont été si longtemps et sont encore aujourd'hui contestés, c'est parce qu'il n'a pas su résister avec assez d'énergie aux attaques dont il était l'objet. Tandis que l'un ne manquait aucune occasion d'affirmer et de développer ses prérogatives, l'autre s'est contenté le plus souvent de réserves platoniques de ses pouvoirs et, au lieu d'accepter franchement une lutte dont il pouvait sortir vainqueur, il a trop souvent préféré céder, affaiblissant ainsi dans l'esprit de beaucoup, la certitude de la légitimité de ses revendications.

SECTION III

De la solution des conflits

La Constitution de 1875, ne contenant aucune disposition formelle sur la manière de trancher les conflits qui pourront s'élever entre les deux assemblées, lors du vote

du budget, on comprend que les diverses solutions proposées se ressentent de l'opinion professée sur la question des droits du Sénat. C'est ainsi que ceux qui prétendent donner toujours, dans les discussions financières, le pas à la Chambre des députés, n'hésitent pas à déclarer qu'en cas de conflit, c'est la Chambre haute qui doit céder. Gambetta se fit naturellement le défenseur de cette théorie, « c'est à la Chambre des députés, disait-il, de quelque nom quelle soit désignée, qu'appartient en matière de finances, *le premier et le dernier mot* ». En conséquence, dans son projet de révision des lois constitutionnelles du 14 janvier 1882, non seulement, il proposait au congrès de réduire les pouvoirs du Sénat à un simple droit de contrôle, mais il ajoutait encore : « Ce qu'il faut affirmer et mettre au-dessus de toute discussion, c'est que, lorsqu'en matière de lois de finances, la Chambre des députés a dit son premier mot, le Sénat a bien par l'organe de son rapporteur, de ses commissions et du cabinet lui-même, le droit de faire des remontrances à la Chambre, mais que le Sénat n'a que ce droit. Les remontrances, les observations du Sénat une fois présentées à la Chambre, son droit est épuisé. La Chambre des députés statue en dernier ressort, dit oui ou non, accepte ou rejette, mais ce vote là est sans appel et sans cassation. »

Ce projet subit, comme on le sait, un échec à la suite duquel le Cabinet dut se retirer ; mais l'idée de Gambetta devait être reprise deux ans plus tard, lors de la réunion de l'Assemblée nationale, le 13 août 1884. M. Jules Ferry pro-

posa à ce moment une nouvelle rédaction de l'art. 8, attribuant à la Chambre le dernier mot : « Une disposition plus claire, disait-il dans son exposé des motifs, qui donnerait simplement force de loi à la jurisprudence adoptée par le bon esprit du Sénat, attribuant à la Chambre le dernier mot après deux délibérations quant aux crédits supprimés par elle, n'aurait nullement pour effet d'enlever au Sénat son pouvoir et son action sur les finances de l'Etat (1) ». Cette seconde tentative devait échouer comme la première : le Sénat en effet élimina par un vote formel de question préalable, toute discussion relative à l'art. 8, qui, malgré les efforts de M. Floquet, se trouva ainsi soustrait à l'examen du Congrès. Toutefois, la théorie du premier et du dernier mot n'en continua pas moins à avoir ses partisans et, lors de la discussion du budget de 1885, M. Jules Roche, député, s'exprimait ainsi dans un discours prononcé le 7 mars, à propos de crédits supprimés par la Chambre et rétablis par le Sénat : « ... Ce que les défenseurs les plus résolus des droits financiers de la Chambre ont toujours voulu, ce qui importe essentiellement aux contribuables et à l'exercice sincère de la souveraineté nationale, c'est qu'en matière d'augmentation de crédits, le dernier mot, conséquence naturelle et nécessaire de la priorité attribuée à la Chambre pour le vote des lois de finances et du manque du droit d'initiative du Sénat, appartienne à la Chambre ». Tout récemment encore, la commission de révision insti-

(1) Comme compensation, on aurait accordé au Sénat le dernier mot, pour les crédits abrogés par lui

tuée par la Chambre, se déclarait favorable en principe à une révision des lois constitutionnelles, qui aboutirait à fixer ainsi qu'il suit, les pouvoirs respectifs des deux assemblées : α) en matière budgétaire la Chambre devra avoir le dernier mot après trois votes successifs. β) Le Sénat ne pourra rétablir les crédits repoussés par la Chambre.

Les arguments par lesquels on tente de justifier ce système, se ramènent tous en réalité à celui-ci, qu'il est nécessaire d'aboutir le plus rapidement possible, quand il s'agit d'une question aussi grave que celle du vote de la loi de finances. Si, dit-on, pour une loi ordinaire, les retards qui peuvent se produire sont relativement sans inconvénients, il n'en est pas de même pour le budget. Le pays attend avec anxiété la fin de cette navette, de ce va-et-vient incessant d'une Chambre à l'autre, dont le plus clair résultat est qu'on se trouve obligé, le conflit menaçant de s'éterniser, d'avoir recours au vote des douzièmes provisoires, malgré les dangers reconnus de cet expédient.

Nous ne contesterons pas que la pratique des douzièmes provisoires ne doive être condamnée. Il est certain que, sauf dans les pays, qui, comme la Belgique et l'Angleterre, en ont fait une institution normale, leur usage ne peut qu'affaiblir le contrôle des Chambres, qui se trouvent ainsi appelées à voter en hâte des crédits dont elles n'ont pu auparavant discuter et étudier sérieusement la nécessité. Mais, quelles que soient les objections qu'ils puissent soulever, leur introduction dans notre système financier n'est en somme qu'un mal passager et dont les effets ne seront ja-

mais, à notre avis, aussi funestes que ceux qu'on pourrait craindre de l'application d'un système, consacrant définitivement la suprématie absolue de la Chambre. S'il est un point, nous ne saurions trop le répéter, sur lequel il importe de maintenir la garantie que le législateur a voulu assurer par la création des deux Chambres, c'est en matière budgétaire. Or, c'est précisément là, qu'on prétend supprimer toute ingérence gênante de la part du Sénat. Sans doute, les partisans avisés de la théorie du dernier mot se défendent de porter atteinte aux droits de la Chambre haute, mais peut-on sérieusement soutenir qu'elle pourra les exercer utilement, si, en fin de compte, elle est toujours contrainte de céder ?

En réalité, le but inavoué qu'on poursuit, c'est d'amoindrir le Sénat, et Gambetta, lui, ne s'en cachait pas. Donner au Sénat les mêmes pouvoirs qu'à la Chambre, c'était assurait-il, en faire le maître incontesté des finances, puisque possédant déjà le droit de dissolution, il lui serait facile de triompher quand il le voudrait de la résistance de la Chambre ; en assurant à celle-ci le dernier mot dans les discussions financières, on rétablissait l'équilibre. Mais il faudrait pour cela admettre, que le droit de dissolution soit entre les mains du Sénat, une arme dont il peut user selon son bon plaisir ; ce qui ne nous paraît guère soutenable. Outre que le concours du Chef de l'Etat, qui est indispensable, ne lui serait pas toujours assuré, il n'est pas douteux que de pareils procédés ne soulevaient aussitôt la réprobation du pays tout entier. Comme le faisait remarquer très juste-

ment M. Jules Simon « la dissolution ne saurait être utilisée, d'une manière excessive, sans danger pour ceux qui l'emploieraient. » Pas plus que les autres, ce dernier argument ne justifie donc la solution proposée qui, quoi qu'on dise, aurait pour résultat de détruire, au détriment du Sénat, l'égalité que la Constitution a voulu maintenir entre les deux Chambres.

Ce n'est pas cependant que nous pensions comme certains, qu'il n'est nul besoin de s'efforcer de prévenir les conflits budgétaires, pour cette seule raison, que le conflit constituant le fond même du régime parlementaire, trouvera toujours sa fin normale dans une transaction entre les deux assemblées. Il est, assure-t-on, d'autant moins à craindre qu'un conflit budgétaire se prolonge indéfiniment, que les Chambres savent qu'elles tiennent en suspens, la fortune du pays ; et par conséquent, on peut être certain que leur sagesse ou leur patriotisme, les amèneront à des conciliations réciproques qui rétabliront l'accord. « Par cela seul, disait M. Ribot dans un discours prononcé à la Chambre le 9 mars 1883, que notre constitution a consacré la division des pouvoirs législatifs, elle admet, non pas assurément la nécessité des conflits, mais leur possibilité... il faut laisser les deux Chambres poursuivre ces négociations qui peuvent parfois être laborieuses, mais qui sont la condition du régime parlementaire, et qui aboutissent d'autant plus facilement à un accord, que la Constitution fait de la conciliation une nécessité politique de tous les jours. »

Cet optimisme ne nous paraît pas suffisamment justifié ; si nous repoussons la solution par trop absolue des conflits que proposent les partisans de la théorie du dernier mot, nous pensons que l'état de choses actuel, n'est pas sans présenter parfois de sérieux inconvénients, et qu'il conviendrait par conséquent d'y porter remède.

Si les différents systèmes en usage à l'étranger pour trancher les conflits ne sont pas, comme nous allons le voir, à l'abri de toute critique, il est toutefois un pays où fonctionne une institution, qui, si elle était appliquée en France, offrirait à notre avis le grand avantage d'éviter dans bien des cas, des désaccords par trop prolongés entre les Chambres, tout en maintenant de part et d'autre une égalité de droits absolue.

Il n'y a guère, en dehors de notre pays, que la Belgique et l'Italie, qui confient à la libre discussion dans chacune des Assemblées le soin de résoudre les conflits ; partout ailleurs, les constitutions contiennent des dispositions qui ont pour but de les réglementer ou même de les supprimer (1).

Un premier système, connu sous le nom de « système de la fusion », décide qu'en cas de conflit, les deux Chambres seront en quelques sorte fondues en une seule ; on recueillera alors dans cette assemblée unique les suffrages en fa-

(1) La question de la solution des conflits budgétaires ne se pose naturellement pas dans les pays qui comme l'Angleterre ne reconnaissent à la Chambre haute en matière financière qu'un simple droit d'enregistrement.

veur de chaque opinion et c'est celle qui en aura réuni le plus qui triomphera. C'est ce qui a lieu en Suède. L'art. 65 de la Constitution dispose que : « Lorsque les Chambres auront pris des résolutions différentes, en matière de dépenses publiques ou de subsides et que ces résolutions n'auront pu être conciliées sur les propositions du comité compétent, chaque Chambre votera séparément sur les résolutions différentes adoptées par chacune d'elles, et l'opinion qui comptera le plus grand nombre de suffrages dans les deux Chambres réunies, vaudra comme résolution du Riksdag. Pour prévenir en pareil cas le partage des voix, un bulletin sera dans la seconde Chambre mis à part et scellé, pour être ouvert et faire la majorité en cas de partage ». Le même système a été adopté par la Norvège, la Saxe et le Wurtemberg, et fut aussi appliqué au Brésil sous le gouvernement de dom Pedro. S'il peut paraître au premier abord satisfaisant, il n'est pas difficile cependant, de s'apercevoir qu'il assure en réalité la prédominance à la Chambre la plus nombreuse, et, comme le nombre des membres de la Chambre haute est partout sensiblement inférieur à celui de la Chambre des députés, c'est toujours celle-ci qui imposera en dernier lieu sa volonté.

D'après un autre système pratiqué en Autriche, lorsque les Assemblées ne peuvent se mettre d'accord sur le montant d'un crédit, c'est celle qui propose le chiffre le plus bas qui a le dernier mot : « S'il arrivait, dit la Constitution autrichienne, qu'en matière de lois de finances, l'accord ne put pas s'établir entre les deux Chambres, malgré

une délibération réitérée, le chiffre le plus faible serait tenu pour adopté. » Cette disposition s'explique historiquement par le fait qu'au moment où elle fut prise, les finances du pays étaient peu florissantes ; mais si l'économie est partout désirable, nous croyons que c'est aller trop loin, que de lui subordonner à l'avance toute autre considération.

Un troisième moyen de trancher les conflits, dit du « statu quo », fonctionne en Suisse de la façon suivante : Supposons par exemple, que le Conseil des Etats supprime un crédit voté par le Conseil National, saisi le premier du budget, et qu'il persiste dans sa décision : le crédit se trouvera écarté puisqu'il n'aurait pu exister que par l'accord des deux Chambres ; pour la même raison, un impôt annuel supprimé par l'un des Conseils et rétabli par l'autre, se trouvera en fin de compte supprimé. Toute différente de celle-ci, est la solution proposée par M. Leroy-Beaulieu, quoique se basant aussi sur le maintien du statu quo : « Comme il doit y avoir, dit-il, dans son Traité de la Science des Finances, de la suite dans le ménage d'une nation, de même que dans un ménage particulier, comme on ne peut contester que la plupart des services publics n'aient une utilité permanente ; dans le cas de dissentiment irréductible entre les deux Chambres, l'avis qui doit prévaloir, c'est celui de la Chambre qui veut purement et simplement maintenir l'état de choses existant ; c'est-à-dire que si une Chambre veut introduire dans le budget un crédit nouveau et que l'autre s'y oppose, le crédit nou-

veau ne doit pas être inscrit au budget. Quand au contraire, l'une des deux Chambres veut supprimer ou réduire un crédit inscrit dans le budget précédent, et que l'autre veut le maintenir, c'est l'opinion de celle-ci qui doit prévaloir (1). Nous ne saurions admettre ce dernier système, parce qu'il aboutit à ce résultat, que la volonté d'une seule Chambre devient suffisante, pour maintenir dans le nouveau budget un crédit ou un impôt qui figurait dans l'ancien ; elle est par suite en opposition avec ce principe constitutionnel fondamental, qu'aucune loi ne peut exister que du consentement des deux Chambres. Il y a en effet une distinction qui s'impose, et dont M. Leroy-Beaulieu ne nous semble pas avoir tenu compte, entre les lois ordinaires et la loi de finances. Ce qui caractérise cette dernière, c'est qu'elle est annuelle ; tandis donc qu'une loi ordinaire, en raison de sa permanence, conserve toute sa force législative, tant qu'elle n'a pas été modifiée ou supprimée par le Parlement, la loi budgétaire cesse absolument d'exister une fois l'année écoulée et aucune de ses dispositions ne peut revivre que par l'accord des deux chambres.

Il nous reste à examiner maintenant, le système adopté aux Etats-Unis pour régler les conflits entre la Chambre des représentants et le Sénat. Voici quelle est la procédure suivie : Lorsqu'un différend persistant se produit entre les

(1) *Traité de la science des finances*, tome II, p. 19.

Voir également une proposition analogue déposée au Sénat le 18 octobre 1884, par M. Marcel Barthe.

deux assemblées, elles nomment une « commission de conférence » formée de 3 représentants et de 3 sénateurs. C'est à elle que revient le soin de chercher un terrain de conciliation. Après avoir examiné et discuté les points contestés, elle soumet le projet de transaction qu'elle a élaboré aux deux assemblées. Le règlement interdisant à celles-ci de modifier le texte qui leur est proposé, elles doivent l'accepter ou le rejeter en bloc. Dans ce dernier cas, une nouvelle commission est nommée, et il en est ainsi jusqu'à ce que l'entente soit établie.

C'est ce procédé de conférences, emprunté par les Américains aux Anglais, que nous voudrions voir introduire en France, à cause des grands avantages qu'il présente. En chargeant une commission peu nombreuse d'étudier, dans des délibérations d'où seront écartées toute passion politique, les concessions réciproques qui ramèneront l'accord, on évite ces discussions toujours orageuses, et par là même trop souvent stériles, qui sont inséparables de toute grande réunion d'hommes et on peut légitimement espérer que la transaction proposée sera plus facilement acceptée. D'autre part, comment assurerait-on, d'une manière plus satisfaisante, cette égalité entre les Chambres, qui est la base du régime parlementaire ? C'est grâce à cette institution des commissions de conférences que le Sénat américain a pu conserver, comme nous l'avons déjà dit, les droits que le Sénat français a laissé petit à petit tomber en désuétude ; nous sommes donc amenés à penser que, si elles étaient un

jour en usage chez nous, notre Chambre haute reprendrait dans les questions budgétaires le rôle actif qu'elle aurait du toujours remplir, et que les lois constitutionnelles lui reconnaissent.

Chapitre IV

Du refus de Budget

Il semble au premier abord, à ne considérer que l'excessive gravité des conséquences qu'entraîne le refus du budget, qu'on ne saurait reconnaître aux Chambres un droit aussi exorbitant. N'est-ce pas, en effet, leur permettre, en privant l'Etat de ses moyens d'existence, d'arrêter d'un seul coup tout le mécanisme social et par suite de décréter en quelque sorte l'anarchie ?

« Refuser le budget ! s'écrie M. Stourm, on a peine à concevoir les conséquences d'une telle éventualité. Si l'année s'ouvre sans que le budget ait été voté, les rentiers ne touchent plus leurs rentes, ni les pensionnaires leurs pensions ; les fournisseurs frappent en vain aux guichets du Trésor, les fonctionnaires ne reçoivent plus leurs salaires, les écoles sont fermées, l'armée est privée de sa solde, de son entretien même, en un mot tous les tributaires de

l'Etat, c'est-à-dire à peu près tout le monde aujourd'hui, se trouve atteint ; la vie du pays s'arrête.

« Les impôts d'un autre côté, cessent de devenir exigibles, l'interruption subite des perceptions, non seulement appauvrit le Trésor pendant sa durée, mais prolonge ses effets bien au delà. . . . L'immense mainmise administrative qui s'appesantissait sur la matière imposable, laisse échapper sa proie. La fraude, en un instant, compromet pour longtemps les revenus de l'Etat (1). »

Rien de plus saisissant et aussi, il faut le reconnaître, rien de plus vrai, malgré son apparente exagération, que cette description hypothétique. Et cependant, si funestes que soient ses conséquences, le droit de refuser le budget appartient aussi incontestablement au Parlement que le droit de le voter, que personne aujourd'hui ne songe à lui contester (2). L'un est le complément nécessaire de l'autre ;

(1) Stourm. — Le Budget, p. 383-384.

(2) Sous la Restauration cependant, la légitimité du refus du budget fut sérieusement discutée et il se trouva à la Chambre des députés, des orateurs pour soutenir que le Parlement ne possédait pas une pareille prérogative : « Qu'on prenne garde, disait M. de Bonald, au cours de la discussion sur la loi des finances de 1817, que je n'étends pas le droit de consentir l'impôt, quoique textuellement exprimé dans la Charte, jusqu'au droit de le refuser. Une assemblée politique n'a pas plus le droit de refuser le budget, qu'un homme n'a le droit de se détruire lui-même de ses propres mains. Jamais assemblée politique n'a refusé l'impôt sans commencer une révolution. Le refus de l'impôt fut l'occasion et le signal de la Révolution d'Angleterre et même de la nôtre, lorsque l'Assemblée constituante, pour constater sa toute puissance sur les subsides, les abolit tous pour les recréer aussitôt. » *Moniteur Officiel*. Séance de la chambre des députés du 19 mars 1816.

pour que la liberté du vote soit entière, il faut qu'elle comporte la possibilité légale de rejeter les propositions du gouvernement. Un contrat plus ou moins librement consenti était intervenu entre celui-ci et la nation, l'un devant veiller aux intérêts généraux, l'autre, fournir les subsides nécessaires, que la loi budgétaire répartirait entre tous les citoyens sous forme de contribution à payer pour chacun d'eux. Mais, quand la confiance réciproque sur laquelle ce contrat était édifié vient à faire défaut, quand un gouvernement méconnaît les volontés du pays et veut s'imposer par la force, alors, le contrat est rompu, et aux prétentions du pouvoir de méconnaître ses engagements, le pays, par l'organe de ses représentants, peut opposer le refus de fournir de nouveaux subsides.

Le Parlement refusant de voter le budget, la résistance des contribuables à payer l'impôt devient légale, et il n'est aucun texte législatif sur lequel le gouvernement puisse s'appuyer pour le percevoir. En effet, le principe qui gouverne toute notre législation financière, c'est que le pouvoir exécutif ne peut percevoir une taxe, ni faire une dépense, sans l'autorisation préalable des Chambres. Or, cette autorisation n'étant donnée par la loi budgétaire que pour une année, n'est valable que pendant cette période ; passé ce temps, si elle n'est pas renouvelée, aucune recette, aucune dépense, ne peut être effectuée qu'illégalement. Cette autorisation est même tellement inséparable de la loi de finances, que c'est pour ce motif que la loi spéciale des

contributions directes, par avance détachée, ne reçoit la force exécutoire que de cette dernière loi (1).

Ainsi donc, en présence du refus de budget par les Chambres législatives, il n'y a pour le gouvernement qui ne veut pas tenter les chances d'un coup d'Etat, d'autre alternative que de se soumettre ou de se démettre. Hâtons-nous d'ajouter que cette dangereuse et redoutable garantie des libertés publiques, est devenue de moins en moins utile, à mesure que le Parlement est entré en possession de ses droits légitimes.

Autrefois, quand la fonction législative était sans action sérieuse, les Chambres n'ayant ni droit d'initiative, ni droit d'interpellation, et sans contrôle organisé, ce n'est que dans les discussions budgétaires qu'elles pouvaient trouver le moyen de blâmer les actes du pouvoir exécutif et le refus des subsides était leur seule et suprême ressource contre le despotisme et la tyrannie. Mais déjà même, à ces époques lointaines, la sanction du refus de l'impôt apparaissait trop souvent comme disproportionnée aux maux auxquels elle devait apporter remède, pour qu'elle fut vraiment efficace. Sans doute, n'ayant que cette seule arme, le Parlement était bien obligé de s'en servir, mais conscient des dangers auxquels il exposait le pays, ce n'est qu'en hésitant qu'il se décidait à recourir à ce procédé extrême. A plus forte raison peut-on dire, qu'aujourd'hui, où le régime parlementaire est

(1) « Est et demeure autorisée, dit la loi générale du budget, la perception des Contributions Directes en conformité de la loi spéciale relative aux Contributions Directes ».

définitivement constitué, où les Chambres ont la plénitude du pouvoir législatif et les moyens de contrôle les plus efficaces et les plus rapides, le refus du budget est devenu un moyen absolument désespéré auquel les Assemblées ne doivent recourir qu'en désespoir de cause. C'est en quelque sorte entre leurs mains une arme à deux tranchants, dont elles ne doivent user qu'avec crainte et lorsqu'elles ne peuvent douter que l'opinion du pays entier est avec elles.

L'histoire financière moderne est d'ailleurs là pour prouver que, précisément en raison de ses effets si puissants, cette arme formidable qui appartient au Parlement, est toujours restée suspendue à l'état de simple menace, et ni dans les pays étrangers, ni en France, nous ne trouvons comme nous allons le voir, d'exemple d'une Assemblée ayant exercée jusqu'au bout, son droit de refuser le budget.

En Angleterre, au xvii^e siècle, alors que les prérogatives du Parlement n'étaient pas encore définitivement reconnues par la royauté, le refus des subsides fut pour les Communes, le moyen dont elles usèrent pour plier à leur volonté le pouvoir exécutif. Les luttes que soutint contre elles la dynastie des Stuarts, aboutirent à la Révolution de 1688, qui proclama définitivement le principe du consentement de l'impôt par les représentants de la nation, et, dès lors, le droit de refuser les subsides ne sera plus exercé : « L'arme, dit Erskine May, se rouille dans l'arsenal des luttes constitutionnelles ». C'est ainsi qu'en 1781, Thomas Pitt ayant proposé aux Communes de retarder de quelques jours un vote de ressources nécessaires, celles-ci déclara-

rèrent, qu'aucune proposition semblable n'ayant été faite depuis 1688, il n'y avait pas lieu de donner suite à celle-ci et résolurent à une grande majorité de se former en comité des subsides. Cependant en 1784, sous le ministère de William Pitt, son rival politique Fox, s'efforce d'obtenir du Parlement qu'il use à nouveau de son droit, pour assurer l'exécution des vœux manifestes du pays, et grâce à ses efforts, le vote des subsides est ajourné 6 fois de suite. Mais ce précédent constitue au XVIII^e siècle le dernier cas où les communes aient exercé ce droit ; à partir de ce moment en effet, elles n'auront plus nul besoin de recourir au refus de budget pour contraindre le pouvoir exécutif, « ayant généralement à leur disposition, d'autres moyens tout aussi efficaces pour diriger la politique de l'Etat (1) ».

Aux Etats-Unis, les Chambres qui sont maîtresses absolues du budget depuis sa préparation jusqu'à son vote, n'ont jamais émis non plus la prétention de le refuser au gouvernement.

Nous pourrions en dire autant de la France depuis la Révolution de 1789, si à une époque relativement récente, la Chambre des députés ne s'était servie de son droit de refus du budget, pour briser la résistance du pouvoir exécutif. Nous allons résumer rapidement les événements mémorables qui la conduisirent à faire usage de ce moyen extrême. En 1877, le maréchal de Mac-Mahon voulait maintenir au pouvoir, malgré l'opposition de la Chambre,

(1) Erskine May. — Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.

un cabinet auquel elle avait refusé sa confiance. En présence de cette situation, la majorité, par l'organe du rapporteur du budget M. Cochery, refusa le 21 juin le vote de la loi sur les contributions directes pour 1878. La dissolution de la Chambre ayant alors été prononcée par le Sénat, le 14 octobre eurent lieu les élections, dont le résultat fut d'envoyer siéger à nouveau une majorité hostile au cabinet. Au lieu de céder et de constituer cette fois un ministère conforme aux vues de la nation, le maréchal persista à prendre ses ministres dans la minorité. La Chambre répondit en refusant une seconde fois le vote des quatre contributions et M. Jules Ferry, au nom de la commission du budget, lut une déclaration affirmant les prérogatives du Parlement, dont voici les passages principaux : « Le vote des quatre contributions directes, disait-il, ne devrait être et n'est en effet dans le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, qu'une question d'ordre administratif et financier. Mais il est manifeste que ce vote engage aujourd'hui, comme au mois de juin dernier, la question politique tout entière, c'est-à-dire le principe même du gouvernement constitutionnel et du régime parlementaire. Il s'agit de savoir à cette heure, non pas seulement si les rôles des contributions seront confectionnés en temps utile et si les conseils généraux pourront se réunir, mais si les mandataires du pays se désarmeront, en face d'une politique qui ne désarme pas ! Pour nous, dépositaires des droits de la nation qui s'est prononcée souverainement le 14 octobre, nous ne nous désaisirons pas de ce qui constitue

le suprême recours et la dernière garantie des peuples libres. Nous ne donnerons le vote des quatre contributions directes qu'à un ministère vraiment parlementaire ». Le gouvernement ne pouvant obtenir le vote du budget, et reconnaissant qu'aucun moyen légal ne lui permettait de se passer de l'autorisation du Parlement, le maréchal de Mac-Mahon dut enfin choisir un ministère répondant aux aspirations de la majorité et le conflit se trouva terminé.

C'est le seul exemple de refus de budget que nous ayons à citer. Sans doute, chaque année, quelques membres de la minorité, refusent d'adhérer à la loi de finances, témoignant ainsi leur hostilité contre la forme actuelle du gouvernement ; mais c'est là une protestation toute platonique, et les députés qui se livrent à cette innocente manifestation, ne le font que parce qu'ils sont assurés qu'elle n'aura aucun effet fâcheux. Nombre d'entre eux, nous en sommes convaincus, hésiteraient fortement à user de leur droit, s'ils savaient qu'il dût avoir les graves conséquences que nous avons signalées.

On a prétendu que, dans le cas où le Cabinet ne posséderait pas la confiance du Sénat, ce dernier ne pourrait pas refuser le budget, ce droit appartenant exclusivement à la Chambre des Députés (1). La constitution, a-t-on dit, con-

(1) « Si la majorité de cette assemblée, parce que le gouvernement assis sur ces bancs, ne possédait pas sa confiance, voulait ajourner ou même refuser le budget, je me permettrais de dire que son attitude serait inconstitutionnelle et factieuse. »

Discours de M. Buffet. Séance du Sénat du 23 février 1878.

fère au Sénat un pouvoir modérateur, or, le refus de budget est un acte de lutte, une agression en quelque sorte et l'agression sous aucune forme n'est le propre du Sénat ; en refusant le budget, il sortirait donc complètement de son rôle constitutionnel ; il ne serait plus le modérateur mais l'excitateur. D'après M. Maurice Block, qui soutient cette opinion, que le Sénat puisse rejeter un article de la loi de finances, cela se conçoit, parce que les services publics n'en continueront pas moins leur mouvement quotidien, sans compter que bien souvent une transaction pourra intervenir ; mais là doit s'arrêter son pouvoir : « En effet, dit-il, le refus de budget est fondé dans une opposition politique des plus tranchées ; rejeter un article, cela peut n'être qu'un acte de négociation ; refuser le budget, c'est un acte de guerre. Cet acte de guerre peut être une mesure extrême, à laquelle il faut recourir contre un gouvernement qui méconnaît les droits de la nation, mais il semble très suffisant qu'une seule Chambre ait ce pouvoir dangereux, et s'il revient à une Chambre, ce n'est certes qu'à celle qui, de par la Constitution, tient les cordons de la bourse nationale, qui doit voter en premier le budget » (1). Nous ne saurions adopter cette manière de voir, à l'appui de laquelle on ne fournit aucun argument sérieux ; pour la justifier, il faudrait, à notre avis, s'appuyer sur un texte précis, or, il n'en existe aucun qui dénie au Sénat le droit de

(1) Voir *Revue générale d'administration*, année 1878, page 481.
« Le Sénat peut-il refuser le budget ? »

rejeter le budget en bloc. Le droit de refus appartient au Parlement entier ; par conséquent le Sénat peut l'exercer au même titre que la Chambre, et de ce qu'il n'en ait jamais usé, on ne saurait conclure qu'il ne le possède pas.

S'il est une théorie qui ne semble guère soutenable, c'est celle que le budget peut être établi et exécuté, sans avoir reçu l'assentiment de la Chambre des députés. Il y eut cependant dans un pays, la Prusse, à une certaine époque, un gouvernement qui, devant le refus de la Chambre populaire de lui accorder les crédits qu'il sollicitait, crut pouvoir se passer de son concours et se contenter de la seule approbation de la Chambre haute.

C'est en 1867 que le conflit prit naissance. Le gouvernement voulait augmenter les cadres de l'armée active et prolonger la durée du service militaire. Le Landtag prussien, hostile à cette réforme, refusa d'inscrire dans le budget de la guerre les crédits nécessaires et adopta la résolution suivante : « Le gouvernement, dans le cas où il voudrait maintenir les mesures prises pour la réorganisation de l'armée, sera tenu de soumettre à la Diète, à la session prochaine au plus tard, un projet de loi, portant modification de la loi militaire de 1814. » Celui-ci promit de le présenter dans la session de 1862, mais de nouvelles élections ayant ramené à la Chambre une majorité nettement hostile au projet, lorsque le budget militaire vint en discussion, les propositions ministérielles furent encore rejetées. Le président du Conseil des Ministres, M. de Bismark, riposta alors, en retirant à cette assemblée le projet de bud-

get de 1863, qu'il soumit directement à l'approbation de la Chambre des Seigneurs. La Chambre des députés considérant ce vote comme contraire à l'art. 62 de la Constitution (1), déclarait aussitôt le tenir pour nul et non avenu.

En 1863, les hostilités entre le gouvernement et le Landtag recommencèrent et voici en quels termes comminatoires, M. de Bismark s'exprimait, dans un discours prononcé au sujet du vote du projet d'adresse de la Chambre : « Si la Chambre revendique le droit exclusif d'établir définitivement le budget, de demander au roi la démission des ministres qui n'ont pas sa confiance, de fixer par ses résolutions à l'égard du budget le contingent et l'organisation de l'armée, de contrôler les rapports du pouvoir exécutif avec ses organes, on ne pourra nier alors que le Parlement ne dispute la suprématie à la Couronne.... Le budget n'est pas établi ; cet état de choses est irrégulier sans doute, mais la Constitution n'indique point de solution. Bien des théories ont été émises pour combler cette lacune ; suivant les uns, le budget précédent serait de plein droit applicable, suivant d'autres, il faudrait se référer aux principes de l'ancien droit, lesquels consacrent l'autorité absolue du roi. Mais qu'importe la théorie quand la nécessité commande ? L'Etat existe ; dès lors, il faut assurer la

(1) Art. 62 « Le pouvoir législatif est exercé conjointement par le roi et les 2 Chambres. L'accord du roi et des 2 Chambres est indispensable pour chaque nouvelle loi. Les projets de loi intéressant les finances de l'Etat seront soumis à la deuxième Chambre. Ils seront acceptés ou refusés en entier par la première. »

marche régulière des services publics. » En conséquence, le Landtag, malgré des dissolutions successives, persistant dans son attitude et refusant de voter le budget, le ministre continua à se contenter pour ceux de 1864, 1865 et 1866, du seul consentement de la Chambre des Seigneurs. Toutefois, les évènements de la campagne d'Autriche et la victoire de Sadowa, qui affirmaient l'utilité des réformes militaires entreprises, devaient bientôt adoucir les rapports du Parlement et du pouvoir exécutif. Le roi d'ailleurs n'hésita pas à ce moment à avouer ses torts, en déclarant dans le discours du Trône du 3 août 1866, que « les dépenses publiques faites pendant les dernières années manquaient de base légale, n'ayant pu être fixées d'accord avec la représentation nationale ». Le Landtag vota le bill d'indemnité qu'on lui demandait et ainsi prit fin ce mémorable conflit ; maintenant d'ailleurs, le septennat militaire est appliqué, et depuis cette époque, l'histoire de l'Allemagne n'offre aucun autre exemple de refus du budget.

DEUXIÈME PARTIE

Le Contrôle législatif du Budget

DEUXIÈME PARTIE

Le Contrôle législatif du Budget

CHAPITRE PREMIER

Historique

« Si dans un Etat libre, dit Montesquieu, dans l'Esprit des lois, la puissance législative ne doit pas arrêter la puissance exécutive, elle a droit et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites, ont été exécutées. » Nous pourrions ajouter que c'est surtout en ce qui concerne la loi budgétaire, qu'il est juste et nécessaire qu'elle use de ce droit de contrôle. Les conséquences heureuses de l'intervention de la nation dans l'administration des finances, le vote de l'impôt qu'elle a si péniblement conquis, n'offriraient en effet que des avantages illusoire, si l'obligation de justifier l'emploi des contributions votées, n'était imposée à ceux que le Parlement a chargé de l'exécution du budget. Il faut qu'ils soient appelés à s'expliquer sur le mandat qui leur a été confié, afin que leurs

financiers puissent, par l'examen des comptes qui leur sont rendus, s'assurer qu'ils l'ont fidèlement exécuté.

Au seul point de vue juridique, le contrôle du budget apparaît donc comme absolument fondé ; mais sa nécessité se fait encore plus évidente, quand on songe à l'étroite connexité de la bonne gestion des deniers publics et de la prospérité du pays. L'histoire est là pour prouver que si, sous l'ancien régime, l'Etat se trouva plusieurs fois près de la ruine, c'est au désordre qui régnait dans les finances, à l'absence de toute surveillance et de toute responsabilité efficace, qu'il le dû. Suivant la juste comparaison de M. Besson « un gouvernement qui néglige d'éclairer par un contrôle permanent et attentif la marche des dépenses publiques, évoque l'image d'un navire en détresse dont le pilote a abandonné le gouvernail. »

La Révolution ne devait pas méconnaître la nécessité de ce contrôle : les doléances des provinces, présentées en 1789 pour obtenir une réforme générale du gouvernement, portaient principalement sur les vices de notre ancien système financier et les premiers efforts des dépositaires du pouvoir furent dirigés d'abord de ce côté. La déclaration des droits de l'homme qui proclama ce grand principe du vote de l'impôt par les représentants de la nation, établit en même temps leur droit de suivre par eux-mêmes toutes les opérations de recette et de dépense : « Les citoyens, porte l'art. 14, ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi. »

Ce texte fondamental, affirmation d'un principe logique et aujourd'hui incontesté, que reproduiront désormais en en précisant la portée, toutes les constitutions révolutionnaires, devait malheureusement, nous allons le voir, donner lieu dans l'application à des exagérations, que justifient il est vrai la précipitation et l'inexpérience des législateurs de l'époque. Avec d'excellentes intentions, l'Assemblée Constituante trop jalouse de ses nouveaux droits dépassa le but. Désireuse d'assurer la surveillance continue du pouvoir législatif sur la marche des dépenses publiques et persuadée qu'il importait avant tout de soustraire l'administration des finances aux atteintes du pouvoir exécutif (1), elle organisa sous le nom de Trésorerie nationale, un comité de cinq commissaires auxquels elle confiait, sous sa haute direction, la gestion des fonds du Trésor (2). Tandis qu'elle se réservait d'une part, le soin de fixer mensuellement le total des fonds destinés à chaque département ministériel, elle assurait d'autre part l'exécution de ces prescriptions, en décidant que chaque ordonnance délivrée, devrait être visée par les commissaires de la Trésorerie,

(1) « Le vœu unanime de la France a décidé la question, les finances doivent être placées en dehors des atteintes du pouvoir exécutif. Les principes seraient blessés si on laissait au gouvernement l'administration des finances. (Discours de Rœderer, séance du 20 décembre 1790).

(2) « Les commissaires de la Trésorerie sont placés sous la surveillance habituelle des Législatures. Il sont nommés par le roi, mais ne peuvent être destitués sans l'assentiment du Corps législatif. » (D. du 13 novembre 1791).

chargés également de s'assurer sous leur responsabilité de la régularité des ordres de paiement. Comme toute contestation au sujet d'une dépense quelconque devait aboutir en dernier ressort à son comité de finances, elle accaparait ainsi en réalité la direction des ordonnancements et des paiements.

Mais la prévention naturelle de la Constituante, contre toutes les institutions de l'ancien régime, et son désir de tout faire par elle-même, devaient bientôt la conduire à donner une preuve encore plus décisive de son absolutisme. En effet, après avoir supprimé les anciennes Chambres des Comptes, malgré les efforts tentés par celles-ci pour se justifier de l'accusation d'incapacité dont elles étaient l'objet, elle décréta le 4 juillet 1791 : « Qu'elle verrait et *apurerait elle-même définitivement les comptes de la nation.* » « Puisque le corps social, disait à ce sujet le représentant Cochard, doit subvenir seul aux frais immenses que sa conservation exige. . . . il est bien juste que ses représentants qui, seuls peuvent les ordonner, en connaissent la destination et l'emploi. La nation ne peut ni ne doit en déléguer la première surveillance, ni l'autorité d'en arrêter définitivement les comptes, à d'autres qu'à ceux qui la représentent. » — « Le pouvoir exécutif, faisait également observer un autre député, Beaumetz, est l'administrateur, le depositaire et le comptable des deniers publics, ce n'est pas à lui à en recevoir les comptes. C'est donc non pas le droit, mais le devoir des représentants de la nation d'entendre eux-mêmes le compte de

la gestion et du maniement des finances. Ils sont pour tout ce qui concerne la fortune publique, les dépositaires exclusifs de la confiance et de la volonté nationales. Le peuple ne doit s'en remettre à cet égard qu'à ses mandataires électifs ; toutes nos institutions nous prescrivent d'exercer ce pouvoir. » Ainsi donc, ce ne sont pas seulement les comptes des ordonnateurs, ce sont aussi les comptes des payeurs, de tous ceux qui manient les fonds publics, dont l'Assemblée entend désormais se réserver la vérification et l'apurement. Encore fallait-il cependant qu'elle put rendre ses prétentions praticables : après de longues discussions sur les meilleures bases à donner à l'organisation qui devait assurer la mise en œuvre des nouveaux principes établis, fut promulguée la loi des 17, 29 septembre 1791, dont nous allons exposer rapidement l'économie.

Comprenant l'impossibilité matérielle pour l'Assemblée de procéder elle-même au travail de vérification des comptes, elle l'abandonnait à un organe de contrôle spécial, chargé de préparer la voie au Corps législatif, mais soumis à sa surveillance et à son autorité. Il était créé, en remplacement des Chambres des Comptes, un bureau de comptabilité, qui devait être l'auxiliaire le plus important du contrôle législatif. Les membres, au nombre de 15, étaient nommés par le roi, mais révocables seulement sur la demande de l'Assemblée. Astreints à un cautionnement en immeubles et répartis en cinq sections, ils demeuraient responsables des faits par eux attestés.

Leurs vérifications portaient seulement sur les comp-

tables principaux (1) : « Caissier général, payeurs principaux de la Trésorerie nationale, trésorier de l'Extraordinaire, administrateurs des douanes, des domaines et de l'enregistrement, et tous autres préposés généraux à la recette des droits perçus dans le royaume. » A la différence des anciennes cours financières, cette institution ne constituait pas un corps de magistrature. Son seul rôle était de vérifier les comptabilités ; cela fait, elle devait transmettre au Comité des finances de l'Assemblée les comptes vérifiés avec les pièces justificatives en y joignant le rapport des commissaires vérificateurs. Le Comité des finances, après examen du travail du bureau, présentait définitivement chaque compte à la sanction de l'assemblée, qui rendait alors un décret déchargeant le comptable ou le constituant en débet. Les attributions du bureau de comptabilité se trouvaient encore diminuées par ce fait, que la loi renvoyait aux Tribunaux de droit commun, les contestations qui pouvaient s'élever sur certains articles des comptes : « Si en procédant à l'apurement des comptes, dit l'art. 9, l'assemblée nationale législative reconnaît que quelques articles sont sujets à contestation, elle ordonnera la communication des comptes à l'agent du Trésor public, à l'effet par lui de poursuivre la contestation devant le Tribunal de district dans le territoire duquel, la Trésorerie nationale,

(1) Pour les receveurs de district et autres Trésoriers et payeurs particuliers, c'était suivant le cas, soit à la Trésorerie nationale, soit au Trésorier de l'Extraordinaire, qu'était confié le soin de recevoir et d'arrêter leurs comptes.

ou la Caisse de l'Extraordinaire ou les chefs-lieux des administrations et régies seront établis. »

Ce n'est pas d'ailleurs sans objections, que fut admise cette intervention des tribunaux de district dans le contentieux des comptes. Lors de la discussion du projet, de nombreux représentants, parmi lesquels Cochard, faisant ressortir « l'étroite connexité entre les articles d'un compte sujet à contestation et ceux qui n'en sont pas susceptibles », et craignant qu'on n'éternisât l'apurement, en disséminant les parties litigieuses dans tous les tribunaux du royaume, avaient demandé la création d'un tribunal unique de comptabilité, placé auprès du bureau, et chargé à la fois du contentieux des comptes et de la responsabilité civile des ministres et des ordonnateurs. Mais aucune considération ne pouvait prévaloir aux yeux de l'Assemblée contre la crainte de voir renaître une sorte de cour souveraine, de juridiction analogue à celles récemment supprimées : « Les tribunaux d'exception ont été anéantis, s'écriait le député Camus, faut-il en récréer un pour la comptabilité ?... Si ses membres sont nommés de la même manière que les membres de la législature, ne faites vous pas en quelque sorte une représentation secondaire, qui contredira votre principe de l'unité de la représentation nationale ? » Ces arguments devaient, on le conçoit, paraître décisifs à une assemblée tout imbue de la nécessité d'affirmer d'une manière absolue son omnipotence, et la création du tribunal de comptabilité fut repoussée comme contraire aux principes.

Ajoutons, pour compléter la physionomie générale du

système, que le bureau de comptabilité ne devait pas se contenter de vérifier sur pièces justificatives les comptes des grands comptables : il devait encore examiner les comptes des ministres « présentes sur livres et registres » et comparer entre eux les résultats de ces vérifications avec les vérifications sur pièces justificatives. Enfin la loi de 1791, enjoignait formellement aux commissaires de signaler à l'Assemblée tous les faits pouvant motiver une action contre les ministres ordonnateurs et ce, sous leur propre responsabilité (1).

Voilà, sommairement résumée, l'œuvre élaborée par la Constituante pour assurer le droit de la nation de contrôler l'emploi des dépenses publiques ; nous allons montrer maintenant, que si certaines de ses conceptions étaient justes et sont pour ce motif devenues dans notre législation financière actuelle des règles fondamentales, elle a par contre commis de nombreuses et graves erreurs, qui expliquent l'échec auquel devait aboutir tout le système.

Il nous faut tout d'abord signaler à l'actif du législateur de la Révolution, ce principe des plus importants en matière de contrôle des finances, qui consiste à réunir dans les mains d'un même organe, les éléments de vérification

(1) Art. 15 : « Dans le cas où, lors de l'examen des comptes, il paraîtrait qu'il y a lieu à exercer l'action résultant de la responsabilité, contre quelques-uns des ministres ou agents du pouvoir exécutif, le bureau de comptabilité en rendra compte à l'Assemblée nationale législative et lui proposera, s'il y a lieu, les éclaircissements préalables qu'il paraîtra convenable de prendre, même la vérification des dépenses sur les lieux, par des commissaires nommés à cet effet. »

des comptes des ministres et des comptes des comptables, et sur lequel repose aujourd'hui l'organisation de notre Cour des Comptes. C'est parce qu'elle avait compris que ces deux contrôles doivent s'appuyer l'un sur l'autre, que la Constituante avait confié au bureau de Comptabilité la double fonction de vérificateur des comptes des comptables et d'examineur des comptes des ordonnateurs. Non moins juste est cet autre principe, strictement appliqué par elle, que l'autorité qui contrôle ne doit avoir aucune attache avec l'administration contrôlée. Qui ne reconnaîtrait que l'Assemblée nationale, le bureau de comptabilité et les tribunaux de district, satisfaisaient pleinement à cette condition ? Il ne suffit pas d'ailleurs que les agents de vérification soient séparés des administrations qui manient les fonds, il faut encore qu'ils en soient absolument indépendants. C'est là une nécessité qui ne devait pas échapper non plus à la Constituante : l'Assemblée et les tribunaux de district étaient élus par le peuple ; les commissaires de la Trésorerie, s'ils étaient tout d'abord nommés par le roi, ne pouvaient, nous l'avons vu, être destitués sans intervention préalable du corps législatif et bientôt, la Constitution de l'an III, devait réserver leur nomination au Conseil des Anciens ; de même les commissaires de la comptabilité, choisis eux aussi par le pouvoir exécutif, ne l'étaient que sous cette réserve expresse, qu'ils ne seraient révoqués que sur la demande des législatures et après avoir été préalablement entendus. C'est cette garantie de l'indépendance, qui a toujours été reconnue depuis, comme indispensable à

tout contrôle sérieux, qui est assurée aujourd'hui à la Cour des Comptes par le caractère de magistrats qui est conféré à ses membres et par l'inamovibilité.

Si nous mentionnons encore un décret, invitant les commissaires du bureau de comptabilité à présenter à l'Assemblée comme suite naturelle de leurs travaux, leurs vues « d'accélération, réformes ou améliorations dans les différentes parties de la comptabilité », nous aurons prouvé que quelques-unes, tout au moins des parties du système de la Constituante, méritent l'approbation et contenaient en elle les germes de notre organisation actuelle. Malheureusement, les bons résultats qu'on aurait pu attendre des améliorations réelles apportées dans notre législation financière, devaient être irrémédiablement compromis, l'Assemblée devant tirer de principes justes en eux-mêmes, des conséquences qu'ils ne comportaient aucunement.

Ayant énoncé ce principe fondamental que la Nation a le droit de suivre l'emploi de la contribution publique, la Constituante ne sut pas le mettre en application ; elle en déduisit comme suite naturelle le droit pour les représentants de s'arroger l'exercice intégral et exclusif du contrôle financier, et commit ainsi une première et grave erreur. Convaincue que ses pouvoirs allaient jusqu'à l'examen direct et détaillé de toutes les opérations de recettes et de dépenses, elle ne vit pas, dans son désir de soustraire entièrement les finances à l'action du gouvernement, qu'elle violait une règle essentielle pour le bon fonctionnement des institutions nouvelles qu'elle créait : celle de la sépa-

ration des pouvoirs. Tandis qu'elle proclamait d'une part, dans la Constitution de 1791, « que le pouvoir judiciaire ne peut en aucun cas être exercé par le Corps législatif », elle portait d'autre part atteinte à cette disposition, en choisissant ce dernier pour l'apurement et le jugement des comptes des comptables. Cette extension illégale de l'action législative procédait sans doute d'un louable souci, l'impuissance des anciennes Chambres des Comptes contre des malversations scandaleuses et le peu d'efficacité de leurs remontrances pouvant avec raison faire craindre de voir se perpétuer, si elles étaient maintenues, les désordres qu'on voulait faire cesser. Mais en réalité, en substituant à l'absolutisme royal, l'absolutisme d'une assemblée politique, on ne faisait que changer la nature du despotisme, qui, sous quelque forme qu'on le conçoive, est inconciliable avec tout bon fonctionnement du contrôle.

Un autre défaut capital du système de 1791, c'est qu'il scindait et confiait à des autorités distinctes, les opérations connexes de la vérification, de l'arrêté des comptes et du jugement de leur contentieux. La vérification d'un compte ne suppose-t-elle pas tout naturellement le droit de constater en quelque sorte la régularité des opérations faites ? Si l'on peut concevoir que le droit d'arrêter le compte appartienne à une personne différente de celle qui l'a vérifié, encore faut-il, en raison de l'inséparabilité des deux opérations, que cette personne soit placée auprès du vérificateur et fasse partie du même corps ; sinon, pour juger en connaissance de cause, elle devra procéder à son tour à une

nouvelle vérification, et la tâche de la première aura été inutile. Il était donc contraire à toute logique, ayant confié l'instruction des comptes au bureau de comptabilité, de réserver à l'Assemblée le droit de les arrêter.

Contraire également à la règle de l'indivisibilité du compte, était la disposition qui renvoyait aux tribunaux de district, le jugement de son contentieux. Tous les articles d'un compte se tiennent et forment un tout ; par suite, non seulement il est rationnel de confier à l'autorité qui l'a apuré le soin d'en juger le contentieux, mais encore c'est véritablement la seule solution pratique, si l'on veut éviter des longueurs et des pertes de temps. En se plaçant d'ailleurs au seul point de vue de la compétence, comment pouvait-on sérieusement croire, que les magistrats de district auraient les connaissances et l'expérience suffisantes, pour résoudre les difficultés toutes spéciales qui leur seraient soumises ?

Négation des principes de la séparation des pouvoirs, dispersion entre des organes différents des éléments indivisibles du contrôle, incompétence des juges, tels étaient en résumé les défauts qu'une brève expérience allait faire ressortir et qui vouaient d'avance à un échec le système financier de la constituante. En vain, l'Assemblée législative, à laquelle revenait le soin d'assurer la mise en œuvre de la nouvelle organisation, s'efforça-t-elle par des prescriptions de détail très étroites, d'assurer la production régulière des comptes ; en vain, la Convention les accentua-t-elle encore par les plus sévères mesures de coercition ;

les difficultés succédèrent aux difficultés, sans qu'on pût arriver à sortir d'embarras inextricables. Ainsi se trouvaient pleinement justifiées les sages paroles du représentant Malouet, quand il exposait son opinion sur l'impuissance fatale où serait le corps législatif de remplir ses nouvelles fonctions : « Sans doute, disait-il, il doit inspecter et vérifier, et c'est pour que cette inspection ne soit pas illusoire, pour lui assurer les moyens de l'exercer utilement, que je rejette l'institution qu'on vous propose. C'est en voulant tout faire, en attirant à vous tous les détails, que l'ensemble vous échappera et que vous ne pourrez porter sur aucun une attention sévère. Il est impossible qu'un bureau de comptabilité composé de 15 commissaires, vérifie tous les comptes du royaume ; il n'est pas plus raisonnable que le corps législatif se charge, autrement que pour la forme, de l'apurement des comptes ». En effet, après avoir témoigné de la plus vive ardeur dans l'accomplissement de sa mission, le comité des finances de l'Assemblée, écrasé sous un fardeau trop lourd, dut bientôt reculer devant l'énormité de sa tâche. Comptes et pièces s'accumulaient inutilement auprès de la représentation nationale absorbée par d'autres occupations, et, comme le constate un rapport présenté à la Convention par Lemoine, le 18 pluviôse an III, « alors que les commissaires du bureau de comptabilité ont remis déjà plus de 400 comptes au comité des finances, celui-ci a été dans l'impossibilité de faire aucun rapport de compte à l'Assemblée. »

Devant un pareil résultat, on comprit enfin que l'on

avait fait fausse route et la loi du 28 pluviôse an III com-
mença à réagir contre l'absolutisme de la théorie de 1791.
Le bureau de comptabilité fut maintenu, mais, par une
notion plus nette des nécessités de contrôle, on augmenta
les attributions des commissaires, en les investissant du
droit qu'ils auraient toujours dû avoir, d'arrêter sous leur
responsabilité les comptes qu'ils avaient vérifié, et on leur
remit également le soin d'en juger le contentieux qui
appartenait aux tribunaux de district. Toutefois, le pouvoir
législatif ne consentant pas encore à renoncer entièrement
au jugement des opérations des comptables, se réservait le
droit de donner par décret la décharge définitive.

Il appartenait au Directoire, qui supprima cette der-
nière mesure, de rétablir cette fois, la séparation néces-
saire entre l'autorité judiciaire et l'autorité législative. En
créant sous le nom de commission de comptabilité, un
véritable tribunal investi du droit de vérifier et juger
seul en dernier ressort tous les comptables, la loi du 18 fri-
maire an IV, marqua la fin du système de la Constituante
et le retour à une compréhension plus normale du principe
de la suprématie financière de la Nation.

Tandis que, par une fausse conception de son rôle, l'As-
semblée nationale tentait d'affirmer ses droits sur les
dépenses publiques, en soumettant à sa juridiction tous les
comptables, elle négligeait précisément d'exercer les deux
attributions essentielles qui lui revenaient normalement et
par lesquelles seules elle eût utilement affirmé sa suprema-
tie financière : le vote du budget de l'Etat et le règlement

des comptes des ministres. Il faut le dire ; de ce côté, elle avait tout à créer, ne pouvant chercher dans le passé aucun enseignement. Elle ne comprit malheureusement pas la nécessité qui s'imposait à elle, de suivre scrupuleusement les règles qu'elle s'était tracée dans la déclaration des droits et dans la Constitution de 1791 : « Les Contributions publiques, dit celle-ci, seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressement renouvelées. » Contrairement à cette sage disposition, aucun budget régulier ne fut dressé pour les années 1790, 1791 et 1792. Le comité des finances se contenta de soumettre à l'Assemblée des aperçus qui, pour les dépenses, étaient à peine un programme des besoins présents ou de ceux des mois les plus prochains, et, pour les recettes, ne comprenaient qu'une sorte de loi des Contributions Indirectes ne correspondant même pas à une perception assurée. D'abord établis pour un trimestre, puis ensuite pour un mois, ces états de prévision devaient même totalement disparaître sous la Convention, bien que la Constitution de l'an III eût confirmée les règles posées par celle de 1791. A ce moment on se borne à supputer les dépenses au jour le jour, et ce sont les assignats qui pourvoient à tous les besoins. — Comme les comptes législatifs s'appuient sur les budgets et ne sauraient exister sans eux, on ne s'étonnera pas que les Assemblées révolutionnaires n'ayant pas su organiser les premiers, n'aient jamais reçu sous le nom de comptes ministériels, que des

documents ne permettant qu'un contrôle illusoire. Et cependant les Constitutions de 1791 et de l'an III contiennent encore sur ce point de nombreuses prescriptions (1).

Mais ici comme ailleurs, les principes posés par le législateur devaient rester lettre morte et les efforts tentés par le Directoire à ses débuts (2), pour ramener un peu d'ordre dans le chaos, ne pouvaient aboutir en face de la situation que lui léguait la Convention. Pas plus qu'elle, il ne parvint à récapituler, dans un budget régulier, les recettes et les dépenses annuelles, ni à obtenir des ordonnateurs, des

(1) « Les Ministres sont tenus de présenter chaque année à l'ouverture de la session l'aperçu de la dépense à faire dans leur département et de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées (Titre III, Ch. II, § 4).

« Les comptes détaillés de la dépense des départements ministériels, signés et certifiés par les ministres ou ordonnateurs généraux, seront rendus publics par la voie de l'impression au commencement des sessions de chaque législature. Les états des dépenses seront distingués suivant leur nature et exprimeront les sommes touchées et dépensées, année par année, dans chaque district (Titre V, art. 3). Voir aussi Constitution de l'an III (art. 308 et 309).

(2) Voici comment Lebrun exposait au Conseil des Anciens, la nécessité d'établir un budget annuel : « Tous les peuples qui ont eu un système raisonné d'administration, ont enfermé dans le cercle d'une année, le cercle de leur recette et de leur dépense... Il faut qu'au commencement de chaque année, l'une soit comparée à l'autre dans son aperçu, qu'à la fin de chaque année l'une soit comparée à l'autre dans sa réalité. Ainsi s'opère la balance. Chaque année est renfermée dans son cercle et jamais ne se mêle avec celle qui la précède ou qui la suit. De là, dans les recettes comme dans les dépenses, la distinction des exercices, et de cette distinction, l'ordre dans la comptabilité ». (Extrait de Stourm : Les finances de l'Ancien régime et la Révolution).

comptes permettant d'apprécier l'exactitude et la fidélité de leurs opérations, si bien qu'à la chute de ce régime, le ministre des finances Gaudin, pouvait déclarer sans exagération, « qu'il n'existait réellement plus de vestiges de finances en France ».

A examiner l'œuvre financière de la Révolution dans ses conséquences immédiates, il apparaît donc que, n'ayant su établir ni budgets ni comptes, elle ne réussit pas malgré ses efforts, dans la tâche qu'elle s'était imposée de ramener l'ordre et la lumière dans la gestion des deniers publics, en soumettant l'emploi à une surveillance sévère. Mais, quelque grandes qu'aient été les erreurs commises, il n'est que juste de constater, et nous l'avons d'ailleurs montré, que toutes les réformes que la Constituante entreprit dans ce but, sont loin d'avoir été stériles. C'est l'honneur de cette Assemblée d'avoir proclamé cette vérité fondamentale que le dernier mot sur l'emploi des fonds de l'Etat doit appartenir au pouvoir législatif et, si elle n'a fait qu'entrevoir la solution qu'il convenait de donner au grand problème qu'elle s'était posée de l'organisation du contrôle des dépenses par les représentants de la nation, elle a du moins le mérite d'y avoir travaillé sans relâche et en toute conscience.

Ce n'est ni le Consulat, ni l'Empire, qui s'appliquèrent à perfectionner le fonctionnement de la représentation nationale et par suite de la comptabilité législative. Au despotisme des assemblées révolutionnaires, succéda le despotisme d'un seul, et l'autorité souveraine du pouvoir exécutif

allait bientôt s'affirmer sur les finances plus encore qu'en toute autre matière : « Le gouvernement, dit l'art. 45 de la Constitution de l'an VIII, dirige les recettes et les dépenses, conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres ». Il semble, au premier abord, à la lecture de ce texte, que le grand principe formulé depuis 1789 en matière d'impôts, va se trouver respecté ; en réalité, le Corps législatif ne devait avoir aucune influence effective dans la gestion de la fortune publique. Tout puissant qu'était le Premier Consul, il ne lui aurait pas été possible de lever des impôts sans les avoir fait voter ; il accepta donc une Assemblée, mais en l'acceptant, il s'arrangea de manière à affranchir le gouvernement de l'influence de cette Assemblée : « Les budgets, dit M. le marquis d'Audiffret, continuèrent, il est vrai, à lui être soumis ; mais, tandis qu'ils auraient dû toujours présenter l'appréciation entière et fidèle des besoins et des ressources de l'Etat, tracer la marche des différents services et prescrire les règles à suivre par chacun des délégués du pouvoir, ils n'offraient pour les revenus, comme pour les charges, qu'une expression incomplète et trompeuse, qui ne révélait ni les moyens du Trésor, ni les dépenses du Gouvernement, et qui n'opposait qu'une limite illusoire aux dispositions des ordonnateurs (1) ».

Le rôle du corps législatif se bornait à ouvrir en bloc

(1) Marquis d'Audiffret. — *Système financier de la France*, tome II, p. 488 et suiv.

au gouvernement un crédit de 8 ou 900 millions, que le chef de l'Etat se réservait de répartir ensuite à son gré entre les divers ministères (1), et comme presque toujours les dépenses dépassaient les prévisions, chaque année, une somme considérable se trouvait acquittée en dehors du budget, par des produits spéciaux prélevés sur les fonds des départements et des communes. La loi du 16 septembre 1807, qui instituait sous le nom de Cour des Comptes, un tribunal de magistrats inamovibles en remplacement de la Commission de comptabilité nationale, marquait sans doute un grand pas dans la voie du progrès ; mais outre

(1) Ce ne fut pas cependant sans protester que le Tribunal admit la première demande d'ouverture d'un crédit de 415 millions qui devait être mis en masse à la disposition du Premier Consul. Sa commission proposait de la repousser déclarant « que la régularité des comptes dépend d'une demande de fonds bien précise pour chaque chapitre de dépenses, que ce seul moyen a le grand avantage de mettre la nation à portée de délibérer sur les dépenses qu'elle veut faire et de reconnaître chaque année ce qu'elles coûtent au temps passé ». La majorité de l'Assemblée s'y opposa, et voici les raisons que donna son délégué devant le corps législatif : « Le Tribunal n'a pas cru devoir pour cette fois s'arrêter à cette irrégularité. Il n'a pas jugé qu'elle pût entraîner des inconvénients graves ni être d'un dangereux exemple, parce qu'il n'arrivera plus que la loi annuelle soit scindée comme elle l'a été pour l'an IX. La majorité a reconnu que les événements de la guerre continentale et maritime, pouvaient amener successivement dans la distribution des fonds des variations qui forceraient le gouvernement à déranger la répartition qui aurait été arrêtée. »

Après la suppression du Tribunal, toute velléité de résistance devait disparaître et le vote en bloc du budget se trouva ainsi par la suite consacré.

que celle-ci ne disposait pas des moyens nécessaires pour assurer le bon exercice de sa mission de contrôle, elle ne répondait pas à sa véritable destination, qui est d'être l'auxiliaire du pouvoir législatif. Ses déclarations en effet, n'étaient pas communiquées au législateur, à qui manquaient dès lors les éléments essentiels pour vérifier les comptes des ministres. Comment espérer d'ailleurs un rapprochement utile entre des évaluations budgétaires absolument incomplètes et les opérations consommées ? Mais il est surtout une cause qui rendait impossible le règlement des budgets, ou le réduisait à n'être qu'une simple formalité : c'est le défaut d'une époque fixe de clôture de l'exercice ; la conséquence inévitable de cet état de choses, c'est que la loi de finances devait tous les ans faire face à un arriéré considérable, si bien qu'en 1814 le compte d'aucun budget ne se trouvait définitivement réglé.

Si donc, à certains points de vue, le régime impérial accomplit d'heureuses réformes, notamment en ce qui concerne la réorganisation des différents services financiers, et si d'autre part, on lui doit la création d'un tribunal de comptabilité maintenu jusqu'à nos jours, il n'en reste cependant pas moins vrai que le système inauguré par lui, basé sur l'accaparement de tous les pouvoirs par l'exécutif, aboutissait à la suppression des garanties indispensables à une bonne administration financière, à savoir : la publicité des opérations et le contrôle constant des mandataires de la nation dans la gestion et la disposition de la fortune publique.

Avec l'avènement du régime parlementaire, les Chambres devaient heureusement reprendre conscience de la nécessité du contrôle législatif des dépenses publiques. Nous allons montrer comment elles s'efforcèrent d'en assurer le développement.

Il est un obstacle, qui s'opposait tout d'abord à la réalisation du principe reconnu par la Charte de 1814, que toutes les dépenses et toutes les recettes doivent recevoir la sanction des représentants du pays ; nous voulons parler de la pratique constamment suivie jusqu'alors, de ne faire figurer dans le budget que le produit brut des impôts, laissant de côté le montant des frais de perception qui demeuraient ainsi ignorés. C'était en réalité plus de 100 millions, que les directeurs des régies financières ordonnaient ainsi sans l'intervention des Chambres et par simple délégation du ministre. On pensa, avec juste raison, qu'il n'y avait aucun motif pour ne pas soumettre à la formalité des crédits législatifs, l'emploi de portions si considérables du revenu public et que les dépenses de cette nature exigeaient, tout comme les dépenses générales de l'Etat, le consentement et le contrôle des mandataires de la nation. En conséquence, l'ordonnance royale du 28 mars 1817 ayant stipulé que « désormais le produit brut des impôts serait porté en recette dans le budget annuel et que les frais de régie y seraient compris en dépense » la loi de finances de 1818 fut présentée conformément à cette disposition. Ce progrès sensible dans la voie de l'ordre et de la clarté devait en amener d'autres.

La loi du 25 mars 1818 apportait bientôt en effet une garantie encore plus sérieuse à l'efficacité de la sanction législative. Comme nous l'avons vu, sous le Consulat et l'Empire, le budget était voté presque en bloc, les ministres répartissant à leur gré entre les différents services de leurs départements, les fonds qui leur étaient accordés par le gouvernement. Les deux premiers budgets de la Restauration continuèrent ces errements, mais on ne devait pas tarder à s'apercevoir des abus dont ils étaient la source et l'objet de la loi précitée fut précisément d'y mettre un terme, en organisant la spécialité par ministère : « Dorénavant, dit l'art. 151, la répartition que les ministres auront faite entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers de la somme allouée par le budget général, pour les besoins de chaque ministère sera soumise à l'approbation du roi, et, dans chaque département ministériel, la répartition devra être réglée de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux ». Mais c'était encore laisser trop de champ à l'arbitraire du gouvernement, puisque, pourvu que le total des crédits alloués à chaque ministère fut respecté, il pouvait dans cette limite se mouvoir absolument à son gré. Aussi, de vives récriminations des Chambres et des observations périodiquement renouvelées par les commissions des finances, en signalant l'insuffisance de la réforme entreprise, firent bientôt comprendre la nécessité d'une nouvelle extension de la prérogative parlementaire. Différentes propositions furent successivement déposées, tendant à faire descendre jusqu'au chapitre la spécia-

lité législative ; habilement défendue par Royer-Collard, cette idée trouva dès 1820, des partisans au sein de la Chambre des députés : « Le temps de la spécialité bien entendue et sagement limitée est venue, disait Royer-Collard. En vain elle sera repoussée, elle se reproduira de plus en plus exigeante et elle finira par triompher, peut-être durement, de la mollesse des majorités et de la répugnance des minorités. » Toutefois, si le principe du vote par chapitres n'était pas repoussé, son adoption ne devait pas se faire immédiatement ; une satisfaction partielle fut seulement donnée à ses partisans en 1827, par M. de Villèle. L'ordonnance du 1^{er} septembre décrétait en effet qu'à partir de l'exercice 1829, le projet de budget devrait présenter distinctement l'évaluation des dépenses par branches de services, conformément au tableau dont la rédaction serait arrêtée pour chaque année et soumise à l'approbation royale par les ministres : les divisions nouvelles établies au budget prenaient le titre de « sections ».

La Révolution de 1830 devait faire tomber les derniers obstacles qui s'opposaient à l'établissement du vote par chapitre, et la loi du 29 janvier 1831 (1), en ordonnait l'application. De ce fait, la sphère de surveillance des Cham-

(1) Loi du 29 janvier 1831, art. 12 : « Le budget de chaque ministre sera à l'avenir divisé en chapitres spéciaux ; chaque chapitre ne contiendra que des services corrélatifs ou de même nature. La même division sera suivie dans la loi des comptes. Les sommes affectées par la loi à chacun de ces chapitres, ne pourront être appliquées à des chapitres différents. »

bres se trouvait sensiblement élargie et elles allaient pouvoir resserrer dans de plus étroites limites, l'initiative gouvernementale.

Cette question de la spécialité budgétaire n'avait pas été la seule qui préoccupât le Parlement ; celle de la clôture de l'exercice réclamait également une prompte solution. Avec un exercice se prolongeant indéfiniment, la loi de finances devenait en effet une loi ordinaire ; des crédits étaient accordés pour des dépenses présumées, mais sans limitation du temps pendant lequel ces crédits resteraient applicables à ces services. Il en résultait que les demandes de fonds n'avaient pas de bornes précises et que les prévisions budgétaires des Chambres demeuraient incertaines. Une réforme de ce côté était donc urgente ; la loi du 14 septembre 1822 y pourvut. D'après l'art. 10 : « Toutes les dépenses d'un exercice devront être liquidées et ordonnancées dans les neuf mois qui suivront l'expiration de l'exercice. » Comme complément à cette mesure, fut rendue ultérieurement la loi du 29 janvier 1831, qui créait un système régulier de prescription à courte échéance, en faveur du Trésor, en décidant que toute dépense qui au bout de cinq ans n'aurait pas été liquidée, ordonnancée et payée, serait considérée comme éteinte.

Ainsi se trouvait réalisée la première partie de la tâche qu'avait entreprise la Restauration : établir des budgets dont l'ordonnancement satisfait aux conditions de sincérité, de clarté et d'unité nécessaires pour assurer le plein exercice des droits reconnus à la Nation par la Révolution. Il

restait à donner aux Chambres les moyens de s'assurer de la stricte exécution de leurs volontés : « La loi qui fixe chaque année les recettes et les dépenses à faire dans l'Etat, disait très justement M. Roy, est sans doute une précaution salubre et nécessaire ; mais la vérification de l'emploi des fonds conformément aux crédits accordés, celle des recettes et des dépenses réellement faites, est d'une importance bien plus grande encore. La première sans la seconde ne serait qu'une trompeuse illusion. » Partant de ce point de vue, la commission législative chargée de l'examen de la loi de finances de 1817, proposa dans son rapport une série de dispositions devenues fondamentales, sur la comptabilité ministérielle, et qui forment le titre XII de la loi du 25 mars de la même année. Aux termes de cette loi, les ministres présenteront aux Chambres à chaque session les comptes de leurs opérations pendant l'année précédente. Ils devront dans ces comptes, indiquer et mettre en parallèle les crédits ouverts, les dépenses arrêtées, les services faits et les ordonnances acquittées. De son côté, le ministre des finances produira un compte annuel comportant : 1° Le tableau de la Dette publique ; 2° La situation générale des budgets ; 3° Les opérations de Trésorerie ; 4° Le produit brut des impôts. Le Parlement serait donc désormais en mesure de juger les opérations des ministres et d'être renseigné chaque année sur l'état de la fortune publique. Un nouveau et plus considérable progrès dans cette voie, fut fait par la loi de finances de 1818, qui mettait fin à la pratique suivie depuis l'empire, d'incorporer dans la loi de fi-

nances le règlement du budget de l'exercice antérieur, en décidant que « le règlement des budgets serait à l'avenir l'objet d'une loi particulière, proposée aux Chambres avant la présentation de la loi annuelle du budget » (art. 102). Cette importante disposition, qui devait si puissamment contribuer à simplifier et à éclairer l'examen et la discussion des propositions budgétaires du gouvernement, fut observée dès l'année suivante, où nous voyons la loi des comptes de 1819, apurer les exercices des années 1815, 1816 et 1817.

Mais il ne suffisait pas de réserver au Parlement le règlement annuel des comptes ministériels, le jugement de tous les actes financiers : il fallait encore qu'il fut mis à même de s'acquitter de cette mission. Le législateur de la Restauration comprit parfaitement, que les Chambres n'étaient pas en état de vérifier l'immense détail des actes qui leur étaient soumis, de découvrir par exemple que des recettes ou des dépenses avaient été omises dans les comptes, ou que telle partie des impôts n'avait pas reçu sa destination réelle. Instruit par l'exemple des Assemblées révolutionnaires, il se garda de tomber dans l'erreur, qui, les portant à réunir et à confondre dans leurs mains tous les pouvoirs, les avait conduites à penser que l'examen direct et détaillé des comptes de l'administration financière leur appartenait, et il n'hésita pas à associer directement la Cour des Comptes au Contrôle législatif. Il lui parut, avec raison, que le Parlement devait naturellement s'appuyer sur le témoignage de ce haut tribunal, dont les travaux lui permet-

traient de s'éclairer sur la régularité des faits retracés dans les comptes des ministres. Il fut donc décidé par la loi du 27 juin 1819, qu'à l'avenir le compte annuel des finances serait accompagné de l'état de situation des travaux de la Cour des comptes (art 20) (1). L'exécution de cette disposition fut réglée par les ordonnances de 1823 et 1826.

La première chargeait une Commission, composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et du Parlement, de constater la concordance des comptes des ministres avec le résultat des écritures centrales des finances et de dresser de cette concordance un procès-verbal à communiquer aux Chambres, par les soins du ministre des finances. La seconde, confirmant la Cour des Comptes dans son importante mission d'attester par des déclarations solennelles, la conformité des faits soumis à ses vérifications avec ceux énoncés dans les comptes généraux dressés

(1) Voici d'ailleurs les considérations que le rapporteur de la Commission des comptes, M. Roy, faisait valoir pour l'adoption de l'article 20 : « Les Chambres, disait-il, ont le droit de voter l'impôt, d'en surveiller l'emploi, d'exiger le compte des dépenses, de prescrire la forme des comptes et la nature des documents qui doivent leur être fournis et sans lesquels le droit de voter l'impôt deviendrait illusoire. Elles peuvent donc demander qu'il leur soit donné connaissance du résultat des travaux de la Cour des Comptes, car rien n'intéresse davantage la fortune publique, dont leur premier devoir est de surveiller toutes les parties.

« Il est nécessaire que les Chambres soient instruites chaque année du résultat des travaux de la Cour, puisque ce résultat a des rapports essentiels avec l'administration générale des finances et la fortune publique. L'objet de l'article proposé est de leur en donner connaissance. »

par les ministres, spécifiait qu'elle aurait « à remettre ces déclarations à une époque assez rapprochée de l'ouverture de chaque session, pour que l'exactitude du dernier règlement du budget ait pu être confirmée, avant qu'il ait été statué sur les résultats du nouveau règlement proposé pour l'exercice suivant » (art. 9).

Ces relations établies entre la Cour des Comptes et le pouvoir législatif, devaient recevoir encore une plus grande extension à dater de la loi de finances du 21 avril 1832, dont l'art. 15 porte que « le rapport dressé chaque année par la Cour en vertu de l'art. 22 de la loi du septembre 1807 sera imprimé et distribué aux Chambres ». Dans cette attribution nouvelle confiée à la Cour, on ne doit voir cependant que la restitution d'un droit dont se trouvaient investies les juridictions qui l'ont précédée.

Sous les constitutions de 1791 et de l'an III, les commissaires de la comptabilité nationale avaient pour mission expresse de donner connaissance au Corps Législatif des abus ou malversations et de tous les cas de responsabilité qu'ils découvriraient dans le cours de leurs opérations ; de plus, ils devaient lui proposer « dans leur partie, toutes les mesures convenables aux intérêts de l'Etat ». Ce rôle, la Comptabilité nationale l'avait constamment rempli, jusqu'à l'établissement du régime impérial. A ce moment, ce fut au chef du gouvernement, que durent être transmis les résultats de la vérification des comptes publics et toute relation cessa entre la Cour des Comptes succédant à la Comptabilité Nationale, et le Pouvoir Législatif. Celle-ci faisait

bien sans doute chaque année un rapport, où elle consignait ses observations sur les actes de l'administration et ses vues de réforme, mais il était destiné à l'empereur seul et restait par conséquent secret. Avec l'avènement de la Monarchie Constitutionnelle, c'est-à-dire d'un gouvernement fondé sur la responsabilité ministérielle, admettre que ce rapport continuât à n'être communiqué qu'au roi, c'eût été admettre l'intervention du pouvoir exécutif dans le jugement de ses propres agents, intervention contraire aux principes de la compétence et de plus inconstitutionnelle.

Puisque d'après la Charte, c'était à la Chambre des Députés qu'il appartenait de poursuivre les ministres, et à la Chambre des pairs de les juger, ce droit de juridiction entraînait pour elles celui de connaître tout ce qui pouvait être nécessaire pour les éclairer et par suite, d'exiger la communication de tous les faits que peuvent engager la responsabilité des administrateurs. C'était donc aux Chambres que devaient être naturellement adressées les dénonciations de la Cour, lorsque la vérification des comptes lui donnait lieu de constater des faits contraires aux lois et aux intérêts de l'Etat. Proposée dès 1815 et successivement réclamée à des intervalles différents, la publicité du rapport annuel et sa distribution au Parlement, fut enfin prescrite en 1832. La Cour des comptes devenait ainsi à un double titre l'auxiliaire du pouvoir législatif, qui pouvait dès lors puiser dans ses documents tous les éléments nécessaires pour prononcer en connaissance de cause.

Concluons donc qu'à la fin de la monarchie de Juillet, le principe de l'apurement législatif des comptes, conséquence de la suprématie financière de la nation proclamée par la Constituante, avait reçu son application rationnelle, et que se trouvaient désormais nettement formulées les règles essentielles, propres à assurer l'exercice du contrôle budgétaire. Ce n'est, en effet, ni sous la République de 1848, ni sous le second empire, qui marqua un retour en arrière, en enlevant aux Chambres la garantie du vote par chapitres, que l'on se préoccupa de développer le contrôle du Parlement sur la gestion des finances. La Constitution de 1875, rétablissant le gouvernement parlementaire, le système élaboré de 1815 à 1848 devait naturellement s'adapter au nouveau régime : l'exposé qui suit de l'état actuel de notre comptabilité législative, va nous prouver en effet qu'on n'a modifié que quelques points de détail et que son organisation est encore dans l'ensemble telle qu'elle a été réglementée sous la Restauration.

CHAPITRE II

La loi de règlement du Budget

Le contrôle parlementaire du budget se traduit par le vote de la loi de règlement, appelée aussi « loi des comptes ». Cette loi met les dépenses effectuées pendant l'exercice, en regard des différents crédits accordés aux ministres, tant de ceux du budget primitif, que de ceux consentis par des lois spéciales votées au cours de l'exercice ; elle constate ainsi si les paiements se sont maintenus dans la limite des crédits. Elle met aussi les recouvrements effectués en regard des évaluations primitives, puis, comme conclusion, elle rapproche le total des recettes de celui des dépenses et en déduit la situation définitive de l'exercice (1). Ce n'est pas là

(1) Voici quelle est la procédure suivie pour le vote de la loi de règlement : le projet déposé par le ministre des finances sur le bureau de la Chambre, est soumis à une Commission de 33 membres dite « Commission des comptes », qui l'examine et fait un rapport ;

cependant son but essentiel. Elle est en effet l'occasion pour le Parlement, sous les yeux duquel passent tous les faits financiers se rattachant à l'exécution du budget, d'examiner de quelle façon la gestion des membres ordonnateurs a été conduite, et, après leur avoir demandé compte de ceux de leurs actes qu'il trouverait blâmables, de prendre en se basant sur l'expérience du passé, telles mesures qu'il jugera utiles pour empêcher le retour des abus constatés.

Toutefois, pour que les Chambres puissent remplir cette mission de contrôle et donner à tous les faits accomplis la sanction législative, il faut qu'aient été auparavant rassemblés et vérifiés les documents grâce auxquels elles seront mises à même de se prononcer en connaissance de cause. Nous allons donc tout d'abord les énumérer, en faisant connaître leur contexture et leur rôle, et nous verrons par là même quelles sont les autorités qui coopèrent au règlement définitif du budget.

Les éléments d'instruction fournis au Parlement sont :

- a) *Les comptes des ministres.*
- b) *Les procès-verbaux de la commission des comptes des ministres.*
- c) *Les déclarations générales de la Cour des Comptes et son rapport au Président de la République.*

C'est la loi du 25 mars 1817, dont nous avons déjà parlé,

la discussion générale devant l'Assemblée a lieu ensuite. Après le vote par la Chambre, le projet est transmis au Sénat, étudié par sa Commission de finances et voté par lui. Enfin le Président de la République promulgue la loi dans la forme ordinaire.

qui a prescrit l'établissement par les ministres de comptes à soumettre aux Chambres, indiqué la façon dont ils doivent être établis et les renseignements qu'ils doivent contenir. Ses dispositions, qui furent complétées par celles de l'ordonnance du 10 décembre 1823, se trouvent aujourd'hui reproduites dans le décret du 31 mai 1862. Aux termes de ce décret, chaque ministre est tenu de publier le *Compte définitif des dépenses* de l'exercice expiré, comprenant : 1° Un tableau général présentant par chapitre, tous les résultats de la situation définitive de l'exercice expiré qui servent de base à la loi proposée pour le règlement définitif dudit exercice ; 2° des développements destinés à expliquer, avec tous les détails propres à chaque nature de service, les dépenses constatées, les paiements effectués et les créances restant à solder à l'époque de la clôture de l'exercice ; 3° un état comparatif par chapitre, des dépenses de l'exercice expiré avec celles du budget de l'exercice précédent, expliquant les causes des différences qui ressortent de cette comparaison ; 4° le compte d'apurement pour les exercices clos législativement arrêtés ; 5° les documents et tableaux spéciaux dont la publication est ordonnée par divers textes.

Le Ministre des Finances présente en outre deux comptes qui lui sont propres : *Le Compte définitif des recettes et le Compte général des finances*. — Le Compte définitif des recettes de l'exercice expiré fait connaître, par branches de revenus et par nature de perceptions, les droits constatés et les recouvrements effectués. Le Compte général des Finances, compte d'année, comprend toutes les opérations effec-

tuées en recettes et en dépenses du 1^{er} janvier au 31 décembre, et séparées par exercice comme les comptes de gestion des comptables. Cette division a l'avantage de rendre plus facile le rapprochement des comptes des ministres et des comptes individuels des comptables, d'où doit ressortir l'exactitude de toutes les opérations budgétaires.

Ce sont ces différents comptes, qui doivent être joints au projet de loi de règlement, qui deviendront la base du contrôle du Parlement. Mais pour que celui-ci puisse s'appuyer sur eux en toute certitude, il faut qu'ils aient été reconnus sincères, il faut que leur authenticité lui ait été certifiée par d'autres que ceux qui les ont établis. C'est à une commission spéciale qu'est dévolue cette attribution.

La Commission de vérification des comptes des ministres créée, nous le savons, par l'ordonnance du 10 décembre 1823, est composée de neuf membres pris par le chef de l'Etat dans le Sénat, la Chambre des députés, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes. Elle est chargée d'arrêter au 31 décembre le Journal et le Grand Livre de la Comptabilité Publique, d'en vérifier la concordance avec le Compte général des finances et les comptes publiés par les ministres, et de comparer dans chaque ministère les registres de comptabilité avec les comptes définitifs produits. Le résultat de sa vérification, est consigné par elle dans un procès-verbal où sont résumées toutes ses observations et que le ministre des finances transmet aux Chambres.

Tandis que cette Commission ne procède qu'à un examen superficiel, pourrait-on dire, et en quelque sorte pure-

ment matériel, ne se préoccupant pas de la régularité des opérations, la Cour des Comptes, principal auxiliaire du contrôle législatif, statue sur le fond, c'est-à-dire, qu'après avoir jugé les comptes de tous les comptables, elles les compare aux comptes des ministres, pour s'assurer s'il y a concordance. A la suite de cet examen, elle rend ses deux *déclarations générales de conformité*. Dans la *déclaration générale sur les comptes de l'année*, la Cour proclame « que le compte général de l'administration des finances pour l'année est d'accord avec les arrêts rendus sur les comptes individuels présentés par les agents comptables des finances pour la dite année. »

Dans la *déclaration générale sur la situation définitive de l'exercice*, la Cour proclame « que la recette et la dépense comprises dans les comptes des ministres pour l'exercice.... sont conformes aux résultats des arrêts rendus sur les opérations correspondantes, portées dans les comptes présentés par les agents comptables des finances, pour les deux années pendant lesquelles ont eu lieu les opérations afférentes au dit exercice. »

Au cours de ses travaux, la Cour est naturellement amenée à relever à la charge des ministres, des incorrections plus ou moins graves, des infractions aux règlements ou à la volonté du législateur. Elle les signale à l'attention de ce dernier, dans le *Rapport public* qu'elle adresse chaque année au Président de la République, et où elle expose en même temps ses vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité.

Une fois en possession de ces divers documents que nous venons de faire connaître, le Parlement va pouvoir exercer le contrôle suprême, et sa besogne lui sera rendue facile. En effet, toutes les opérations de recette et de dépense ont été examinées, non seulement au point de vue de leur exactitude matérielle, mais encore au point de vue de leur conformité aux prescriptions budgétaires ; les Chambres ont donc sous les yeux toutes les observations auxquelles ont donné lieu les actes des ordonnateurs. Elles n'ont plus qu'à apprécier ces actes, en tenant compte des nécessités gouvernementales sous l'empire desquelles ils se sont produits, et à en déduire au point de vue de la responsabilité des ministres, les conséquences qui semblent nécessaires.

L'intérêt capital de la loi de règlement, expression dernière de tout notre contrôle financier, est tellement évident, tant au point de vue de ses résultats immédiats que des conclusions qu'on peut en tirer pour l'avenir, qu'il semblerait qu'on ne puisse douter de l'importance que le Parlement y attache. C'est là seulement, en effet qu'il peut trouver la physionomie réelle de l'exercice et le dégager des erreurs qui ont altéré les prévisions de recettes ou de dépenses ; c'est là que les réalités remplaçant les hypothèses, se trouve la vraie ligne de compte du budget, l'expression de son équilibre ou de son déficit ; c'est avec la loi de règlement seule que le pays peut juger la politique financière du gouvernement. Et cependant, il faut le dire, si regrettable que soit une pareille constatation, cette loi est depuis bien longtemps votée au milieu de l'indifférence générale ;

la Chambre se désintéresse complètement de son rôle de juge de toutes les opérations budgétaires et, comme le faisait récemment remarquer un député, c'est « en quelques heures, dans une seule séance, sans aucune observation et en présence de banquettes vides, qu'elle règle 10 à 12 milliards de dépenses. » — Il est d'ailleurs un motif qui explique ce peu d'empressement ; c'est le trop long temps qui sépare la clôture d'un exercice de son règlement définitif. Le contrôle législatif, cela est facile à comprendre, ne peut avoir d'intérêt qu'autant qu'il est encore très proche des faits. Quand il s'exerce à une époque très éloignée de ceux-ci, toutes les responsabilités se sont évanouies, les ministres qui ont commis les irrégularités relevées, n'étant plus au pouvoir, les votes de blâme par lesquels se traduit le mécontentement du Parlement, ne peuvent plus les atteindre; absorbée par les événements contemporains, l'opinion publique ne porte naturellement qu'une attention distraite sur des erreurs ou des abus dont elle n'a plus le souvenir exact, et ainsi, la loi de règlement du budget en arrive à n'être plus aux yeux de beaucoup, qu'un « passe-temps inoffensif ».

Sans doute, nous vivons encore aujourd'hui sous l'empire des prescriptions édictées par la Restauration et reproduites par le décret de 1862, mais ces prescriptions sont devenues lettre morte. Conscient de la haute portée de la loi des comptes, le législateur de la Restauration l'avait considérée à juste titre, non-seulement comme le terme du budget expiré, mais comme la préface nécessaire

du budget à venir, et c'est pourquoi il déclarait dans l'art. 102 de la loi du 15 mai 1818, que la loi de règlement devait être proposée aux Chambres avant la présentation de la loi annuelle des finances. Conformément à cette règle, 6 à 8 mois après la clôture de l'exercice, le Parlement votait la loi des comptes, de longues séances étaient consacrées à son examen, et les archives parlementaires de l'époque témoignent de l'intérêt qui s'attachait à ces débats. Le tableau ci-dessous, que nous empruntons à M. Stourm, va d'ailleurs nous donner la preuve de l'exactitude que les Chambres apportaient alors dans l'exercice d'une de leurs plus importantes prérogatives :

Exercices	Lois des comptes
1815, 1816, 1817.....	27 juin 1819
1818.....	28 mai 1820
1819.....	23 avril 1821
1820.....	31 mars 1822
1821.....	8 avril 1823
1822.....	13 juillet 1824
1823.....	21 mai 1825
1824.....	21 juin 1826
1825.....	6 juin 1827
• 1826.....	6 août 1828
1827.....	26 juillet 1829

La Monarchie de Juillet continua ces sages traditions. « L'une des premières conditions de l'ordre dans les finances, disait à la Chambre des Pairs le marquis d'Audiffret en 1841, comme dans l'ordre politique, est le règlement prompt et définitif du budget de chaque exercice. » Le second Empire, à ses débuts, s'y conforma également ;

mais bientôt, les délais de présentation ne furent plus strictement observés, et l'on cessa petit à petit de maintenir cette régularité dans le vote de la loi de règlement, dont le précédent régime avait donné un si bel exemple.

L'avènement du gouvernement parlementaire ne devait malheureusement amener aucun changement à cet état de choses ; la déplorable habitude des retards ne fit au contraire que s'accroître avec les années, et voici, depuis 1870, quelles ont été, respectivement pour chaque exercice, les dates de règlement :

Exercices	Lois de Règlement
1870.....	5 août 1882
1871.....	23 juillet 1885
1872.....	1 août 1885
1873.....	11 août 1885
1874.....	14 août 1885
1875.....	22 juillet 1887
1876.....	6 mars 1890
1877.....	12 mars 1890
1878.....	19 mars 1890
1879.....	26 mars 1890
1880.....	27 juin 1890
1881.....	7 juin 1891
1882.....	14 juin 1891
1883.....	21 juin 1891
1884.....	23 mars 1895
1885.....	20 avril 1895
1886.....	20 juillet 1895
1887.....	14 avril 1896
1888.....	18 mai 1896
1889 et 1890.....	29 juin 1899

Le seul contraste entre ce tableau et le précédent pourrait dispenser de tout commentaire. C'est maintenant on le voit, huit ou dix ans qui s'écoulent entre le moment où l'exercice est clôturé et celui où est rendue la loi des comptes. On a peine à croire, en présence d'un pareil fait, qu'un orateur ait pu s'écrier autrefois : « Que peut bien être un contrôle qui s'exerce pour une dépense, plus de deux années après qu'elle est faite ? (1) »

Certes l'abus actuel est trop manifeste pour n'avoir pas soulevé souvent de vives protestations, et si l'on n'a pas encore mis fin à de tels errements, ce n'est pas, il faut le dire à l'honneur des commissions budgétaires du Parlement, à elles qu'il conviendrait de le reprocher. Il n'en est pas une qui n'ait protesté contre ce procédé, dont elles signalaient tous les inconvénients, mais dont elles ont jusqu'ici réclamé en vain la suppression : « Tant que les lois de règlement, disait celle du budget de 1898, ne seront pas examinées et votées, immédiatement après leur dépôt, le contrôle parlementaire de l'exécution du budget demeurera illusoire. » Les mêmes plaintes se retrouvent, sous une autre forme, dans les deux rapports déposés en avril 1899 sur les projets de règlement des exercices 1889 et 1890. Voici comment s'exprime sur ce point, chacun des rapporteurs. — « Le contrôle ne peut exister, que s'il porte sur un état de choses qui ne soit pas tombé dans l'oubli, et s'il est

(1) M. Fould. — Séance de la Chambre des Députés du 29 mars 1835.

susceptible d'entraîner des responsabilités effectives ; il doit pour cela se rapprocher des faits. Or l'exercice 1889 est clos depuis 9 ans ; le fonctionnement de son budget, les circonstances qui ont pu l'influencer, tout cela s'est effacé des mémoires. Le ministère qui a présenté ce budget, celui qui en a fait l'application, ont quitté le pouvoir depuis longtemps. Un contrôle fait dans ces conditions, est dépourvu de toute sanction ; ce n'est plus qu'une discussion théorique (Rapport de M. de la Batut). — : « Retarder aussi longtemps les sanctions législatives que comportent les observations de la Cour des Comptes, c'est en rendre l'efficacité illusoire. L'application des lois qui ont imposé à cette haute magistrature des délais rapides de vérification, demeure vaine, si le Parlement n'en délibère que 6 ou 7 ans après... Tout le mal est aujourd'hui imputable aux Chambres, pour lesquelles cependant aucun devoir ne devrait être plus pressant, que celui qui consiste à contrôler en dernier ressort la gestion des deniers publics ». (Rapport de M. Jumel).

La promptitude dans le règlement budgétaire devrait d'autant plus s'imposer au Parlement comme une nécessité impérieuse, qu'elle seule peut lui permettre de profiter sérieusement des leçons du passé, et de remédier par des dispositions convenables aux abus qui lui sont signalés par la Cour des Comptes. C'est parce qu'elle était discutée en temps utile, que la loi des comptes était périodiquement, sous la Restauration, l'occasion des plus sages réformes financières ; ce n'est donc que du jour où l'on reviendra à

l'observation de la règle de 1818, qu'elle pourra à nouveau remplir le but que le législateur d'autrefois lui avait assigné.

Une conséquence inévitable de l'insouciance des Chambres en ce qui concerne le règlement du budget, c'est que les autorités auxquelles il appartient de fournir les documents qui sont la base du contrôle parlementaire, ne se préoccupent pas toujours, comme elles le devraient, d'observer strictement les délais qui leur ont été imposés. Il est vrai que les projets de loi de règlement sont présentés rapidement à la Chambre, mais ce dépôt est une simple formalité, car celle-ci ne peut les examiner que lorsqu'ils sont appuyés des éléments indispensables à son étude, c'est-à-dire d'une part, des comptes ministériels et d'autre part, des déclarations générales confirmées par le rapport public de la Cour. Or les comptes ministériels qui, aux termes de la loi du 25 janvier 1889, devraient être déposés en même temps que le projet de loi, au mois de janvier de la troisième année qui suit celle de l'exercice, le sont rarement tous à cette époque. Quant à la Cour des Comptes, bien qu'on ne puisse guère lui imputer de retard dans la production de ses documents, il arrive cependant trop souvent que les commissions financières ne les reçoivent pas aux dates réglementaires, par suite de la communication obligatoire aux ministres du rapport public, avant sa distribution au Parlement. Le décret du 31 mai 1862 stipule en effet, que ce rapport sera transmis aux Chambres en même temps

que les éclaircissements, fournis par les différentes administrations sur les points critiqués. Il faut naturellement un certain délai au Ministre des Finances, pour faire parvenir à ses collègues des divers départements, les observations les concernant, pour recevoir leurs explications, les discuter au besoin, puis les centraliser et les réunir aux actes de la Cour, dont la communication au Parlement se trouve retardée d'autant.

Reconnaissons, cependant, que la situation s'est légèrement améliorée; depuis que pour prévenir les attermolements antérieurement constatés, la loi du 14 avril 1896 a décidé que la remise aux Chambres du rapport public devrait être effectuée avant le 1^{er} novembre de chaque année. Faut-il voir dans cette mesure, une première tentative pour rendre à ce document l'importance que lui avaient si justement attribuée, les lois de 1819 et 1832 ? Espérons-le ; il est certain que si, rédigé dans les délais réglementaires, il pouvait paraître peu de temps après qu'il est terminé, alors que ses critiques et ses propositions s'appliquent encore à des faits récents, et devenir la base des discussions des lois de comptes, il ne tarderait pas à retrouver son influence et sa portée primitives. A quoi servent actuellement les efforts constants de la Cour, pour rappeler les principes de la comptabilité et pour en réclamer l'exécution, si son contrôle doit en définitive forcément rester impuissant et stérile ? Puisque nul ne conteste que ses conseils, s'ils étaient écoutés et suivis, auraient pour effet de prévenir le retour de bien des erreurs et de bien des abus, il importe de donner à cette

assemblée les moyens de se faire entendre et, pour cela, il faudrait dès à présent rétablir dans toute leur étendue et leur exactitude, les relations organisées entre elle et le Parlement.

Toutefois, quelques efforts que l'on fasse, en vue de la stricte observation des règles propres à assurer le bon fonctionnement de la comptabilité parlementaire, il ne faut pas se dissimuler, que c'est avant tout des Chambres, qu'il dépend de rendre au contrôle budgétaire son autorité et son efficacité. C'est elles surtout qui sont responsables des énormes retards que subit le règlement du budget et qui rendent toutes les productions officielles impropres à l'usage en vue duquel elles avaient été instituées. Si, dans l'état actuel de la législation, la loi des comptes était inscrite à l'ordre du jour au sortir même de la commission chargée de son examen, elle pourrait encore être discutée à un moment où les faits seraient suffisamment rapprochés pour être bien connus ; comme il serait possible de se trouver en face des ministres intéressés, la responsabilité politique deviendrait effective et les discussions reprendraient cet attrait, qu'elles ont depuis longtemps perdu : enfin, l'expérience du passé pourrait être mise à profit pour éclairer l'avenir. Peut-être est-il permis de croire que ce résultat sera un jour obtenu, et que le Parlement, cédant à des sollicitations toujours plus pressantes, comprendra la nécessité d'accorder au règlement définitif du budget, le temps et l'attention qu'il comporte.

Les lenteurs apportées en France dans le vote de la loi

des comptes, paraissent d'autant plus excessives qu'un pays voisin, l'Angleterre, nous offre l'exemple d'un contrôle législatif s'accomplissant dans des conditions de rapidité, qui le mettent véritablement à même d'exercer une action efficace sur la gestion de la fortune publique. Autant la Chambre des Communes se montre soucieuse d'accorder la plus grande liberté au Ministère au cours de l'exécution du budget, autant elle est jalouse, lorsqu'il est exécuté, d'en contrôler rigoureusement toutes les parties.

La différence capitale entre notre système et le système anglais, c'est qu'il n'y a pas dans ce dernier de loi de règlement de comptes. L'intervention directe de la Chambre des Communes se borne au vote du budget, quant à ses attributions de contrôle, elle en remet l'exercice effectif à deux délégués, qui sont : d'une part, un haut fonctionnaire, le *Contrôle Auditeur général*, d'autre part, une commission parlementaire spéciale (select committee) dite, *Comité des fonds publics* (public accounts).

Le Contrôleur Auditeur général est assisté d'une sorte de tribunal des comptes, indépendant de l'administration, appelé *Audit-Office* ; il a pour mission essentielle, de constater si les fonds ont été employés conformément aux intentions des Chambres ; c'est dire qu'il ne s'occupe, que de vérifier les comptes des ordonnateurs et de mettre en jeu, s'il y a lieu, leur responsabilité. Toutes les opérations budgétaires sont décrites dans deux grands comptes : les *comptes de finances et les comptes d'appropriation*. Les premiers, publiés chaque année par les soins de la Trésore-

rie et sous sa responsabilité, présentent le tableau des entrées et des sorties de l'Echiquier et retracent par conséquent la marche des recettes et des dépenses, pendant toute la durée de la gestion. Les seconds, dressés dans chaque administration, sont exclusivement des comptes de dépenses, ayant pour objet de comparer les dépenses effectuées avec les crédits ouverts par le budget ; ce sont eux qui doivent servir de base au contrôle parlementaire. A cet effet, les comptes d'appropriation des divers services, sont envoyés au Contrôleur Auditeur : pour les services civils, le 30 novembre qui suit l'expiration de l'année financière, pour l'armée et la marine le 31 décembre. La vérification en doit être terminée dans des délais fort courts, puisqu'ils sont transmis à la Chambre des Communes, avec les observations et le rapport de l'Auditeur général, dans la première quinzaine de février (1).

Le rôle de l'Audit office terminé, commence celui de la Chambre ou plutôt du Comité qu'elle a délégué à cet effet. C'est à ce comité de « public accounts » (2), composé de

(1) La brièveté de ce délai s'explique par ce fait, qu'il est de règle que chaque comptable, dépose à l'Audit un compte mensuel, trois mois après la clôture du mois. Le travail de vérification s'effectue donc en cours d'exécution du budget, de telle sorte que, quand vient la date du dépôt des comptes à l'Audit, il est déjà en grande partie accompli.

(2) L'origine de ce comité est fort ancienne. Il apparaît pour la première fois, après la Révolution de 1688. Supprimé pendant la majeure partie du XVIII^e siècle, il fut rétabli sous le ministère de Pitt en 1780. Ses attributions, dès l'origine, avaient été ainsi formulées :

11 membres nommés par le speaker pour la durée de la législature, qu'il appartient d'examiner et de discuter les comptes et les rapports qui y sont joints, et de leur donner une sanction. Il fait comparaître dans ce but devant lui les officiers de la Trésorerie, les interroge sur toutes les irrégularités qui ont été relevées dans les comptes par l'Audit-Office, demande, si cela est nécessaire, des justifications complémentaires et fait un rapport à la Chambre. Le budget est dès lors considéré comme réglé.

Tel est dans ses grands traits, l'organisation du contrôle budgétaire en Angleterre. S'il est entouré de moins de solennité que chez nous, on s'accorde cependant à reconnaître qu'il n'est pas pour cela moins effectif, et il a surtout sur le nôtre, l'incomparable avantage de la rapidité. C'est là ce qui constitue la caractéristique du système. M. Victor Marcé, dans un article paru dans la *Revue politique et parlementaire*, fait ressortir d'une façon frappante la différence qui existe à ce point de vue entre les délais de règlement d'un budget français et d'un budget anglais (1). Voici, ré-

« Présenter des rapports sur les règlements, qu'à son avis, il conviendrait d'établir, à telle fin que les impôts et taxes votés, soient perçus et appliqués de la manière la plus favorable au service.

(1) On sait que pour éviter les retards inhérents au système des exercices, les Anglais ont adopté le système de la comptabilité par gestion.

L'année budgétaire qui commence le 1^{er} avril se termine au 31 mars, les comptes, de même que les budgets, ne comprennent donc que les opérations matériellement exécutées dans la limite de ces douze mois.

sumées dans le tableau ci-dessous, les constatations auxquelles il aboutit (1).

ANNÉE 1895-1896	
ANGLETERRE	FRANCE
31 <i>Janvier</i> 1897 : L'Audit-Office termine ses rapports.	6 <i>Avril</i> 1898 : La Cour rend sa déclaration de conformité.
15 <i>Février</i> 1897 : La Chambre des communes est saisie du rapport de l'Audit-Office.	12 <i>Juillet</i> 1898 : Le rapport public est remis au Président de la République.
14 <i>Juillet</i> 1897 : Le Comité dépose son rapport sur le bureau de la Chambre des Communes. Le budget est définitivement réglé.	20 <i>Mars</i> 1899 : La Chambre des députés est mise en possession des travaux de la Cour.
	<i>Octobre</i> 1900 : La Commission des comptes n'a pas encore terminé l'examen du projet de loi de règlement.

Ainsi le budget de 1895-1896, était définitivement réglé en Angleterre, quinze mois et demi après sa clôture, tandis

(1) Voir Revue politique et parlementaire. N° d'octobre 1900.

qu'en France, le budget correspondant n'est pas encore réglé à l'heure actuelle et ne le sera vraisemblablement pas avant plusieurs années. Sans doute, il ne peut être question pour nous de réformer complètement notre système de contrôle législatif, en le modelant sur celui de l'Angleterre; outre qu'on pourrait reprocher, à juste titre, à ce dernier, de sacrifier au besoin d'un dénouement rapide, l'étendue et la profondeur du contrôle, il est d'autres considérations, tenant soit aux mœurs, soit au tempérament politique, soit surtout à notre conception différente de la séparation des pouvoirs, qui s'y opposent. Mais ce n'est pas à dire que nous ne puissions en tirer d'utiles enseignements. Pourquoi, par exemple, n'adopterions-nous pas une disposition analogue à celle qui rend obligatoires à une certaine date, la remise par l'Audit-Office de ses rapports à la Chambre des Communes ? Les administrations, sachant que si, à la date fixée, elles n'ont pas transmis leurs réponses, le Contrôleur-Auditeur Général doit passer outre, se hâtent de les envoyer dans le temps voulu. Tel n'est pas malheureusement, l'effet qu'on peut attendre des prescriptions de la loi du 14 avril 1896. Elle fixe bien aux ministres un délai de 6 mois pour répondre au Rapport public, mais comme cette disposition ne comporte pas de sanction, la Cour ne pouvant malgré tout saisir le Parlement, il est à craindre que ceux-ci ne se maintiennent pas toujours strictement dans la limite qui leur est imposée. Sur ce point de détail, comme sur beaucoup d'autres, ce qui fait la véritable supériorité du contrôle législatif anglais, ce sont, comme l'observe très juste-

ment M. Victor Marcé, « les mœurs parlementaires et administratives dont les traits dominants sont la ponctualité et le respect des délais imposés par la loi ou par la tradition ». C'est donc de ce côté surtout qu'il faudrait porter nos efforts ; c'est, nous l'avons constaté, la négligence apportée par le Parlement dans l'exercice de ses fonctions de contrôleur suprême du budget, qui est la principale cause de ces retards que tout le monde déplore, et cette défectuosité n'étant pas inhérente aux principes de notre système, il ne paraît pas douteux que si nos Assemblées revenaient à une conscience plus nette de leurs devoirs et à de meilleures méthodes de travail, il pourrait plus favorablement soutenir la comparaison avec celui de nos voisins.

CHAPITRE III

Du Contrôle préventif des Ordonnateurs

Ce n'est pas seulement par le vote du budget et plus tard, l'année financière terminée, par le vote de la loi de règlement, que le Parlement exerce sa surveillance sur les finances publiques. Son action se rencontre également au cours de l'exécution du budget. Quelque exactitude que l'on ait apporté dans l'établissement des prévisions budgétaires, il est bien évident qu'on ne saurait obliger les ministres, à se maintenir toujours dans les limites primitivement fixées ; non seulement, en effet, il est possible que les évaluations faites des sommes nécessaires à tel ou tel service, se trouvent inférieures à ses besoins réels, mais encore, il peut se produire des événements imprévus qui nécessitent des dépenses nouvelles, auxquelles il faut absolument faire face. Aussi, en de telles circonstances, les ministres sont-ils autorisés à demander aux Chambres des suppléments de crédits, que l'on désigne sous le nom général de « crédits additionnels ».

C'est la loi du 14 décembre 1879, qui fixe actuellement les conditions dans lesquelles ces crédits extra-budgétaires

peuvent être ouverts. Après avoir posé ce principe fondamental, que la sanction de l'autorité législative est dans tous les cas indispensable, elle établit une distinction entre les crédits qui s'appliquent à un service nouveau non prévu au budget, et ceux qui ont seulement pour objet d'augmenter les allocations attribuées à des services déjà votés. Tandis que pour les premiers, l'ouverture en est toujours interdite au pouvoir exécutif, même en l'absence des Chambres, pour les seconds, le gouvernement peut, si celles-ci sont prorogées et s'il s'agit d'un chapitre rentrant dans la nomenclature annexée à la loi de finances, les ouvrir par décret, sauf à solliciter la ratification du Parlement dans les quinze premiers jours de la rentrée.

Il apparaît comme d'autant plus nécessaire que les Chambres se réservent l'autorisation des demandes de crédits additionnels, que leur emploi présente le grave inconvénient de détruire l'équilibre budgétaire et de favoriser par suite la progression des dépenses. Sans doute, s'il n'en était fait usage que dans les cas urgents, il faudrait prendre son parti d'un mal inévitable, et dont les conséquences sont en définitive moins dangereuses, que celles qui pourraient résulter du maintien absolu des prévisions primitives. Malheureusement, il est constant qu'ils servent à favoriser les abus les plus graves, et les violentes critiques dont ils sont l'objet ne sont que trop justifiées.

Il suffirait, pour être édifié sur l'augmentation croissante des crédits additionnels, particulièrement depuis 1890, de passer en revue tous les rapports des commissions qui si-

gnalent, avec statistiques à l'appui, le développement progressif de ce nouveau budget qui se greffe à côté de l'autre. Ils sont unanimes à constater, qu'un très grand nombre de ceux-ci ont pour but, soit de rectifier des prévisions budgétaires volontairement atténuées, soit de régulariser des engagements illicites de dépenses. En ce qui concerne le premier point, il est facile de comprendre à quel mobile obéissent les ministres, en omettant de faire connaître dans le projet de budget la totalité de leurs besoins. Les dépenses soumises à ce moment au vote du Parlement, étant en effet examinées, non-seulement au point de vue de leur utilité intrinsèque, mais aussi au point de vue des ressources financières du pays, on peut craindre que cette dernière considération, n'amène les Chambres à rejeter celles dont la nécessité ne paraîtrait pas suffisamment établie; au contraire, quand elles sont présentées isolément, sous forme de crédits additionnels, elles ont plus de chances d'être admises, le souci de l'équilibre n'étant plus aussi présent à l'esprit. Mais, s'il est une pratique contre laquelle on ne saurait trop s'élever, c'est celle qui consiste à régulariser après coup, par une demande de suppléments de crédits, des dépenses engagées sans autorisation. Il semblerait que les ministres, conscients de la responsabilité qu'ils encourent en commettant d'aussi graves infractions, ne soient jamais tentés de recourir à de semblables procédés : il n'en est rien cependant, puisque ces abus n'ont pas jusqu'ici cessé de se produire chaque année, malgré les observations réitérées des commissions du budget : « Jusqu'à la fin de l'année, dé-

clarait M. Georges Cochery, dans un rapport en date du 15 décembre 1893, de nouvelles demandes de crédits sont formulées, celles-ci, la plupart du temps, pour des dépenses déjà faites et dans des conditions telles, que le contrôle préalable du Parlement ne peut plus s'exercer et devient un simple contrôle après exécution de services. »

En présence de tels errements, qui, s'ils venaient à se généraliser, annihileraient en réalité le droit parlementaire de voter les dépenses publiques, on comprendra qu'on se soit efforcé de rechercher, par quels moyens on pourrait arriver à ramener les ordonnateurs à la stricte observation de leurs devoirs.

S'il est un point sur lequel tout le monde est d'accord, c'est que la mise en jeu de la responsabilité ministérielle telle qu'elle fonctionne est insuffisante pour maintenir les ordonneurs dans la bonne voie. Celle-ci n'existe, en effet, que de nom. Nous avons montré, qu'envisagée au point de vue politique, elle était rendue illusoire, par suite de l'époque à laquelle s'effectuent les règlements des budgets ; quant à la responsabilité pécuniaire, il y a bien des textes qui la consacrent (1), mais ils sont sans aucune portée, faute d'un tribunal compétent pour les appliquer. Comment, dans ces conditions, la crainte des redditions de comptes, empêcherait-elle les ministres de commettre les irrégularités qui leur sont reprochées ? Voici en quels termes, M. Pelletan constatait encore récemment le peu d'efficacité de la sanc-

(1) « Les ministres ne pourront sous leur responsabilité dépenser

tion législative : « On a sous toutes les formes, à l'occasion de tous les crédits supplémentaires, exprimé l'espérance, presque trimestrielle, de voir disparaître les abus à la plus prochaine occasion, adressé les plus fermes mises en demeure ou pris acte des promesses les plus formelles. Tout cela n'a absolument rien changé aux pratiques illégales et ruineuses qu'on signale. Ce serait à croire que chacun a pris dans cette question des habitudes définitives : le Parlement, l'habitude de condamner sévèrement les pratiques suivies, le gouvernement, l'habitude de considérer ces condamnations, comme dénuées de toute valeur (1). »

L'insuffisance du contrôle répressif étant reconnue, on s'est préoccupé d'organiser un contrôle primitif tel que, la marche des crédits étant soumise à une surveillance continue, il devint en quelque sorte impossible aux ministres, d'effectuer des dépenses excédant les sommes mises à leur disposition. Dans ce but, la loi de finances du 24 décembre 1890, décidait qu'il serait créé dans chaque ministère une

au delà des crédits. ., Le Ministre des finances ne pourra sous la même responsabilité, autoriser les paiements excédants, que dans les cas extraordinaires et urgents et en vertu d'une ordonnance du roi (art. 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817).

« Aucune dépense ne pourra être ordonnancée ni liquidée, sous qu'un crédit préalable n'ait été ouvert par une loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit, sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant (art. 9 de la loi du 15 mai 1850).

(1) Rapport de M. Pelletan, Séance de la Ch. des Députés du 29 novembre 1898.

comptabilité des dépenses engagées. Organisée par le décret du 14 mars 1893, elle consiste en ceci, que toute dépense nouvelle n'ayant pas un caractère permanent et obligatoire, doit, avant d'être engagée, c'est-à-dire de recevoir un commencement d'exécution, être soumise au visa du chef du service de contrôle, institué à cet effet auprès de chaque ministre : « Ainsi, disait M. Burdeau, rapporteur du budget de 1891, ce dernier pourra et devra toujours être averti des conséquences financières de ses actes. » Cette comptabilité est loin d'avoir donné les résultats qu'on en attendait, et cela n'est pas pour nous surprendre : simple fonctionnaire subalterne, le contrôleur, s'il a qualité pour prévenir le ministre des infractions possibles, n'a pas l'autorité qui lui permettrait de s'opposer à leur exécution : il est par suite absolument impuissant, à remplir utilement le rôle qui lui incombe. La continuation des mêmes irrégularités que par le passé, n'a pas tardé d'ailleurs à démontrer la nécessité d'une nouvelle réforme, et le problème qui se pose aujourd'hui, c'est de trouver, suivant les paroles de M. Deschanel, « un pouvoir assez fort, assez indépendant, pour tenir en respect la puissance ministérielle. » (1).

Nous ne pourrions, sans dépasser le cadre de cette étude, exposer et critiquer ici les différents systèmes qui ont été préconisés, chacun prétendant donner la solution cherchée ; toutefois, il en est un qui doit retenir notre attention ; c'est celui qui propose de confier à une commission

(1) Séance de la Chambre des députés du 19 octobre 1891.

parlementaire, le contrôle permanent, au jour le jour, des ordonnancements et des engagements de dépenses.

Le 19 juillet 1881, M. Henri Brisson déposait, au nom de la commission du budget qu'il présidait, un rapport, suivi d'une proposition contenant 13 articles, destinée à créer un bureau de comptabilité, et à en déterminer les attributions. L'art. 1^{er} était ainsi conçu : « Il est établi un bureau de comptabilité, qui sera chargé de vérifier toutes les dépenses publiques qui sont soumises à la sanction législative. La Chambre en nomme les membres ; il fonctionnera sous l'autorité du président de la Chambre et de la commission du budget. »

Dans l'Exposé des motifs, l'auteur de la proposition déclarait, que le vote du budget n'est qu'un leurre, si le Parlement se désintéresse de la suite qui peut être donnée à son œuvre : « La Chambre, disait-il, discute des prévisions, vote des dépenses probables, mais en réalité la dépense faite ou qui se fait, lui échappe.... Tandis que dans notre organisation actuelle, les comptables, simples agents passifs, sont contrôlés de toutes façons, les ordonnateurs, qui disposent seuls des crédits votés par les Chambres, ne le sont pas. Le bureau de comptabilité comblera cette lacune. Il sera toujours en mesure de prévenir à temps la Chambre, des dépenses qui lui paraîtraient illégalement engagées, et par cela même, il préservera les ordonnateurs de toute tentation de ce genre. »

Repris en 1882, par M. Rivière et un groupe de députés,

ce projet, renvoyé à une commission, ne fut jamais discuté à la tribune.

C'est en s'inspirant des mêmes principes, que M. Bozérian présenta à la Chambre, le 14 mai 1895, une proposition de loi ayant pour objet de transformer la commission du budget en une « Commission de contrôle des dépenses de l'Etat ». Partant de cette idée, que les pouvoirs de la commission du budget doivent s'étendre au-delà du vote du budget, il demande qu'on lui confie désormais le soin de contrôler pendant toute la durée de son exécution, la gestion des ordonnateurs.

Elle serait, à cet effet, subdivisée en onze sous-commissions, siégeant dans chacun des ministères et ayant qualité pour demander aux ministres, les renseignements qu'elles jugeraient nécessaires pour assurer leur surveillance sur toutes les dépenses faites ou engagées par eux, et prévenir de leur part toute infraction (1).

(1) Voici le texte définitif de la proposition de loi.

Art. I. — La Commission du budget de l'exercice 1896 est chargée de surveiller l'emploi des crédits accordés pour ledit exercice. Elle se constituera à cet effet en Commission de contrôle, dont les pouvoirs prendront fin en même temps que la nomination de la Commission du budget de l'exercice 1898.

Art. II. — La Commission du contrôle se subdivisera en 11 sous-commissions réparties de la façon suivante :

Colonies, Guerre, Marine, Travaux Publics, 4 membres.

Affaires Etrangères, Commerce et Industrie, Instruction Publique, 3 membres.

Agriculture, Intérieur, Justice, Finances, 2 membres.

Art. III. — Ces sous-commissions siégeront au Ministère dont elles auront à contrôler les dépenses. Ce contrôle sera limité à l'examen des dépenses figurant dans les états transmis le 25 de chaque

L'erreur commune à ces deux propositions et qui les a empêché d'aboutir, c'est qu'elles attribuent à l'autorité législative, un rôle qui ne saurait lui appartenir. Le principe de la séparation des pouvoirs, sur lequel est basé notre régime parlementaire, s'oppose à cette intervention des Chambres dans l'exécution du budget, qui doit être réservée au gouvernement. Cette institution de commissions parlementaires participant à l'action administrative, rappelle trop la malheureuse expérience des comités révolutionnaires, pour qu'on soit tenté d'en faire à nouveau l'essai. M. Bozerian objecte il est vrai, qu'elles n'auraient pour mission que de contrôler les actes des ministres, sans prendre part à ces actes eux-mêmes ; mais comment douter que par la force même des choses, elles n'arrivent à

mois, au Ministre des Finances, par application de l'article 59 de la loi du 26 décembre 1890, les Ministres devant fournir verbalement ou par écrit tous les renseignements qui leur seront demandés sur lesdites dépenses faites ou engagées par eux.

Art. IV. — Les projets ou propositions ayant effet de modifier les recettes ou les dépenses de l'exercice 1896, seront renvoyés à la Commission de contrôle. Celle-ci devra spécialement rechercher et proposer, s'il y a lieu, des annulations correspondantes aux augmentations de crédits.

Art. V. — A l'ouverture de la session ordinaire de 1897, la Commission de Contrôle déposera : 1^o Un rapport général ; 2^o Des rapports présentés au nom de chacune des sous-commissions, indiquant les chapitres dont les crédits sembleront devoir être pour le budget de 1898, diminués ou augmentés, et contenant s'il y a lieu des propositions de résolutions.

Art. VI. — Les dispositions de l'art. 27 du Règlement de la Chambre des députés ne seront pas applicables aux membres de la Commission de contrôle.

s'immiscer plus ou moins dans les détails de l'administration et à imposer dans bien des cas une autorité tyrannique ? Ces différents points ont été parfaitement mis en lumière par M. Paul Delombre, dans le rapport qu'il fit au nom de la commission du budget, sur la proposition Bozerian, le 20 février 1896 ; « Le but constant de notre législation, dit-il, a été de séparer très nettement les attributions du pouvoir législatif de celles du pouvoir exécutif. Les Chambres donnent au gouvernement le moyen d'appliquer les décisions qu'elles ont prises ; plus tard elles reçoivent ses comptes ; mais entre ces deux instants l'action gouvernementale est absolument libre. Or que demande M. Bozerian ? Ceci : une commission de contrôle, subdivisée en sous-commissions siégeant en permanence dans chaque ministère, et se faisant fournir des renseignements sur toutes les dépenses faites ou engagées par le ministre.

« Ne serait-ce pas créer à côté du ministre, une nouvelle autorité participant à l'action administrative ? Ne serait-ce pas substituer à une responsabilité individuelle, une responsabilité collective et par conséquent supprimer toute responsabilité ? Ne serait-ce pas enfin, créer un nouveau rouage en désaccord absolu avec les principes fondamentaux de notre droit constitutionnel, avec le régime parlementaire lui-même ? » et M. Delombre conclut en posant ce dilemme : ou la commission de contrôle voudra exercer les pouvoirs que lui confère M. Bozerian, et elle deviendra toute puissante, ou elle se bornera à remplir, sous une dénomination plus

imposante, le rôle qui est actuellement dévolu à la commission du budget et elle ne sera alors qu'un rouage inutile.

Mais, si nous ne pensons pas que le Parlement soit qualifié pour exercer le contrôle préventif des actes des ordonnateurs, nous n'en sommes pas moins pleinement d'avis, qu'il est nécessaire d'arriver, le plus rapidement possible, à élargir et à fortifier ce contrôle qui, tel qu'il est actuellement organisé, ne remplit pas le but en vue duquel il a été institué. Il y a de ce côté une lacune considérable dans notre organisation financière. Il ne suffit pas que les Chambres aient l'assurance que rien ne peut leur échapper et que tôt ou tard tous les actes des ministres seront soumis à la sanction législative. Cette sanction, pour obligatoire qu'elle soit, ne saurait empêcher le mal de continuer et de se reproduire chaque année. Il faut qu'au contrôle postérieur à l'exécution des faits, s'ajoute un contrôle capable d'arrêter à leur source même, les infractions budgétaires. A quelle autorité conviendrait-il de confier cette importante mission ? C'est là une question, nous en convenons, difficile à résoudre ; souhaitons cependant qu'elle reçoive promptement une solution, le maintien du « statu quo » ne satisfaisant pas à toutes les exigences d'une bonne gestion financière.

Vu : Le Président de la Thèse,
PILLET.

Vu : Le Doyen,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

Des attributions du pouvoir législatif en matière
budgétaire

INTRODUCTION

Du principe du vote des recettes et des dépenses par les repré-
sentants de la nation..... 7

PREMIÈRE PARTIE

Le Vote du Budget

CHAPITRE I. — De la Commission du budget..... 21
CHAPITRE II. — De la discussion du budget en séance
publique 35
12

CHAPITRE III. — Des droits respectifs des deux Chambres	61
SECTION 1. — Du droit de priorité.....	63
— 2. — Du droit d'amendement.....	71
— 3. — De la solution des conflits.....	88
CHAPITRE IV. — Du refus de budget.....	101

DEUXIÈME PARTIE

Le Contrôle législatif du Budget

CHAPITRE I. — Historique.....	115
CHAPITRE II. — La loi de règlement de budget.....	145
CHAPITRE III. — Du contrôle préventif des ordonnateurs.	165

